



Universidad
Carlos III de Madrid
www.uc3m.es

TESIS DOCTORAL

Las policías portuarias en España: estructura, actividad y evolución

Autor:

Carlos Carmona Pérez

Director:

Francisco J. Vanaclocha Bellver

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES

Getafe, septiembre 2016

Agradecimientos:

La tesis que aquí se presenta es fruto del esfuerzo individual, pero también de un gran apoyo colectivo del entorno más íntimo y singular del autor. Espero y deseo que estas páginas sirvan de reconocimiento hacia quienes lo integran.

En primer lugar, quiero trasladar mi más sincero agradecimiento al profesor Francisco J. Vanaclocha. Gracias a su apoyo y motivación inicié en su día la compleja cruzada de embarcarme en la tesis doctoral que aquí se presenta. Asimismo, quiero agradecerle los buenos consejos y constantes enseñanzas en los años que me ha permitido trabajar a su lado.

No puedo olvidarme tampoco de mis compañeros del Instituto de Política y Gobernanza -IPOLGOB- y del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Carlos III de Madrid. Debo mostrar así mi agradecimiento a los profesores Antonio Natera, Ester García, Roberto Losada, Jesús Gutiérrez, Rubén Sánchez Medero y, de modo especial, a Estrella Gabardino.

Agradecimientos que también traslado a los maestros que desde una edad temprana actuaron como referentes en diferentes etapas de mi vida. Quiero recordar de una manera muy especial en este sentido a Félix García. Maestro, esto también es gracias a ti.

A Antonio Murillo, maestro de vida, que me enseñó que la libertad es algo maravilloso, y dejó un gran vacío con su marcha. Querido Antonio, muchas gracias.

A mis abuelos, Luis, Justa, Indalecio y María Aurora que lucharon para que sus hijos y nietos tuvieran las oportunidades que a ellos les negó el destino. Allí donde estéis espero que os sintáis orgullosos, ya que todo vuestro esfuerzo ha merecido la pena.

Mención especial en este apartado de agradecimientos merecen mis padres, Luis y Teresa. Quiero trasladaros desde aquí mi gratitud por recibir siempre vuestro apoyo incondicional, pero no falto de racionalidad, en todos mis proyectos. Y sobre todo por hacerme como soy. A vosotros os debo muchas cosas y solo espero poder recompensar con alegrías todo lo que me habéis dado sin pedir nada a cambio. Mis queridos y amados padres, muchas gracias.

A Luis, mi hermano, por ser siempre mi referente intelectual, a Yolanda, su mujer, y con muchísimo amor, a mi sobrina Aldara.

A mis tíos, Salvador y Clara. Siempre a mi lado, siempre orgullosos de mis éxitos y apoyándome en mis fracasos. Muchas gracias, ya que esto también os lo debo a vosotros. Todo ello lo hago extensible, a mi primo Santi, a Alba, y con todo mi cariño, a mi ahijado Iago.

A Juan, María, Emma, Nico y Ana, por estar siempre ahí. Que la magia, Juan, de llevar toda una vida juntos, nunca se desvanezca. Os quiero y espero que lo que nos queda por vivir sea mejor que lo ya vivido.

Gracias a Juan Francisco, Esperanza y Carmen, por vuestro cariño y constante preocupación.

Debo expresar también mi agradecimiento a ese círculo de íntimos y buenos amigos con los que comparto y seguro compartiré continuas y valiosas lecciones de vida: Daniel Barrio, Lorena, Danel, Raúl, Esther, Israel, Daniel, Denis, Javier, Iván, Víctor, Jesús, Iván Pérez y Martín.

Asimismo, deseo en estas líneas tener un especial y grato recuerdo hacia ese maravilloso y pintoresco lugar llamado Sanguñedo en el que tantas cosas he vivido y espero seguir viviendo.

Finalmente, quiero tener unas palabras de agradecimiento hacia la que fue mi compañera de viaje y que a lo largo de esta doctoral sirvió como fuente constante de motivación.

*“Aquellos que cederían la libertad esencial para adquirir
una pequeña seguridad temporal,
no merecen ni libertad ni seguridad”*

Benjamin Franklin

*“Los políticos tímidos e interesados se preocupan
mucho más de la seguridad de sus puestos
que de la seguridad de su país”*

Thomas Macaulay

ÍNDICE GENERAL

<u>Primera parte</u>	
<u>Introducción. Marco teórico y metodológico</u>	1
<u>Capítulo 1. Introducción, dimensiones de la investigación y estructura expositiva</u>	2
1.1. Motivación de la investigación	2
1.1.1 Interés por el análisis de las policías portuarias	10
1.1.2 Las policías portuarias como canalizadoras de las demandas de seguridad	14
1.2. Premisas de partida: policía y policías portuarias en un sistema democrático y competitivo	17
1.3. Dimensiones de la investigación: metodología, objeto, objetivos y alcance	23
1.3.1 Metodología y objeto de la investigación	23
1.3.2 Objetivos de la investigación	28
1.3.3 Hipótesis de trabajo: la integración de las policías portuarias en el modelo policial español	29
1.4. Estructura expositiva	31
<u>Capítulo 2. Bases teóricas de la investigación</u>	34
2.1. Modelo teórico: neoinstitucionalismo y teoría de sistemas	34
2.1.1 Enfoque neoinstitucionalista	35
2.1.2 Enfoque sistémico-contingente	60
2.2. A modo de conclusión	76
<u>Capítulo 3. Bases conceptuales de la investigación</u>	77
3.1. Dimensiones analíticas del concepto de policía	77
3.1.1 El concepto de policía desde la perspectiva de las Ciencias Sociales y de la Ciencia Política	79
3.1.2 El concepto de policía desde la perspectiva jurídico-administrativa	88

3.2. Dimensiones analíticas del concepto de seguridad ciudadana	94
3.3. Dimensiones analíticas del concepto de modelo policial	100
3.4. A modo de conclusión	114

Capítulo 4. El modelo policial español como marco integrador de las policías portuarias: configuración, complejidades y actores

4.1. La compleja configuración del modelo policial español	122
4.2. Actores integrantes del modelo policial español	133
4.2.1 Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	133
4.2.2 Cuerpos de policía de las comunidades autónomas y Unidades de Policía Adscritas	138
4.2.3 Cuerpos de Policía Local	145
4.2.4 Policías Administrativas Especiales	151
4.3. A modo de conclusión	157

Segunda parte **Análisis de las policías portuarias en España** **y conclusiones**

Capítulo 5. Los puertos como escenario de gestión de las políticas públicas de seguridad y protección portuaria y como ámbito de actuación de las policías portuarias

5.1. Ámbito de actuación de las policías portuarias en España: el sistema portuario español	176
5.2 A modo de conclusión	194

Capítulo 6. Gestión y modelos de gestión de los servicios de policía en los entornos portuarios

6.1. La gestión del servicio de policía en las Administraciones portuarias: tipologías y fundamentos	203
6.2. A modo de conclusión	219

<u>Capítulo 7. Dimensiones de las policías portuarias en España</u>	220
7.1. Antecedentes históricos	220
7.2. Marco de actuación de las policías portuarias en España	225
7.2.1 Las policías portuarias en los puertos de interés general: dependencia, naturaleza y rasgos funcionales	230
7.2.2 Las policías portuarias en los puertos de interés general: estructura y actores	240
7.2.3 Las policías portuarias dependientes de las comunidades autónomas. Especial referencia a las comunidades autónomas de Andalucía y Cataluña	253
7.3. Medición de los servicios de policía portuaria. Un horizonte necesario	257
7.3.1 Elementos internos y externos que favorecen la medición de los servicios de policía portuaria	262
7.3.2 La implantación de la mejora de la medición de las actividades de las policías portuarias en España	264
7.4. A modo de conclusión	270
<u>Capítulo 8. Las policías portuarias en el marco español de relaciones intergubernamentales</u>	273
8.1. Relaciones Intergubernamentales y policías portuarias: mecanismos de coordinación, cooperación y colaboración policial	273
8.1.1 La coordinación policial en los entornos portuarios	279
8.1.2 Cooperación y colaboración policial	282
8.1.3 El Comité consultivo de protección del puerto como técnica de articulación de las relaciones intergubernamentales	284
8.2. Las policías portuarias en un escenario de administración única policial	288
8.3. A modo de conclusión	290
<u>Capítulo 9. Conclusiones</u>	293

<u>Tercera parte</u>	
<u>Referencias bibliográficas y anexos documentales</u>	314
<u>A. Referencias bibliográficas y documentales</u>	315
<u>B. Anexos documentales</u>	336
 Anexo I. Extracto del borrador relativo al Reglamento de Explotación y Policía en los puertos de interés general	 337
Anexo II. Extracto de las enmiendas propuestas por la central sindical UGT al borrador de Reglamento de Explotación y Policía de los puertos de interés general	349

ÍNDICE DE TABLAS, FIGURAS, IMÁGENES Y GRÁFICOS

Figura 1.	Relación de modelos policiales con tipos de sociedad	59
Figura 2.	Representación del enfoque sistémico en las organizaciones policiales	64
Tabla 1.	Componentes estructurales y relacionales de las organizaciones policiales	69
Tabla 2.	Características de los modelos policiales en función de la distribución territorial del poder	111
Tabla 3.	Características de los modelos policiales en función de su naturaleza	113
Tabla 4.	Clasificación de los puertos de interés general en función de su ámbito territorial	179
Imagen 1.	Mapa de Autoridades Portuarias	189
Tabla 5.	Adscripción de los puertos de interés general	190
Tabla 6.	Nombramiento y funciones Presidente Autoridad Portuaria	191
Tabla 7.	Composición, nombramiento y funciones del Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias	192
Figura 3.	Gestión de servicios de policía portuaria	205
Gráfico 1.	Modelos de gestión portuaria en el espacio europeo	217
Tabla 8.	Provisión de los servicios de policía en función de los modelos de gestión portuaria	218
Tabla 9.	Delimitación de servicios policiales en los puertos de interés general	239
Gráfico 2.	Distribución plantilla Autoridades portuarias por área de actividad	253
Figura 4.	Mapa de actores clave identificados en el escenario de seguridad y protección portuaria en España	278
Tabla 10.	Colaboración y cooperación interministerial en las actividades de seguridad y protección marítimo-portuaria	287

Primera parte

Introducción. Marco teórico y metodológico

Capítulo 1

Introducción, dimensiones de la investigación y estructura expositiva

1.1 Motivación de la investigación

Las grandes transformaciones políticas, económicas y sociales que tuvieron lugar en nuestro país desde el último tercio del siglo XX, han supuesto un profundo cambio del concepto de seguridad colectiva. Si tomamos como cierto que dichas transformaciones afectan de un modo significativo a todos los órdenes sociales, no es menos cierto que en el ámbito específico de la seguridad tiene transcendentales consecuencias: la percepción de amenazas y niveles de riesgo por parte de los ciudadanos que sobrepasan, en numerosas ocasiones, la capacidad de respuesta de cada Estado, precisa la adaptación de los cuerpos policiales que integran el modelo policial español, entre ellos las policías portuarias, a estas nuevas exigencias; constituyendo en el ámbito marítimo-portuario un espacio singular de actuación.

El cambio de la concepción ciudadana de la seguridad individual y colectiva, por consiguiente, lleva aparejado un nuevo orden respecto a los paradigmas clásicos del diseño e implementación de las políticas públicas de seguridad, ya que en ellas se concentra la acción -o inacción- de los gobiernos conducente, de un modo transversal y sectorial, a proporcionar respuestas -mediante estructuras e instrumentos singulares- frente a las amenazas y riesgos -internos y externos- que inciden sobre la sociedad en su conjunto¹.

De esta primera aproximación a las dimensiones de la noción de políticas públicas de seguridad, aquí planteada, puede advertirse cómo dentro de las sociedades democráticas avanzadas, el escenario de

¹ Carmona (2014: 91-100), y Vanaclocha (2013: 4-7).

actuación en el que se desarrollan se configura de manera compleja; dada la importancia de los resultados y de los impactos que el ejercicio de las mismas representa para su entorno. En este sentido, cabe señalar que tanto las demandas como los apoyos derivados del propio entorno son otros de los factores que también se han mostrado con una cierta versatilidad. Desde una perspectiva empírica, no es difícil plantear que, en nuestros días, vivimos en una sociedad de constante riesgo². Esta tipología de sociedad en su conjunto plantea constantes y novedosos desafíos gubernamentales en materia de seguridad de un modo estructurado, con la finalidad de que los distintos niveles de gobierno puedan ofrecer respuestas de carácter anticipativo al conjunto de la ciudadanía. Ardua tarea, ya que la anticipación de acontecimientos futuros y la precognición en el diseño de las políticas públicas de seguridad precisa soslayar ciertos obstáculos epistemológicos, así como la implementación de nuevas herramientas de gestión que faciliten la toma de decisiones.

Esta tarea presenta, asimismo, una dificultad añadida como es la identificación y canalización de las demandas ciudadanas de seguridad a través de las herramientas de análisis de riesgos; sin analizar previamente la noción endémica de constante inseguridad -latente en las sociedades contemporáneas-. La inseguridad ya sea de una forma objetiva o subjetiva, no solo responde a un sentimiento generalizado de proteger el futuro mediante las decisiones gubernamentales del presente -concreción de la metodología de análisis de riesgos-, sino que, desde una perspectiva mucho más pragmática, puede advertirse como el sentimiento de inseguridad, tanto de modo individual como de modo colectivo, responde a la toma en consideración de un conjunto de amenazas globales a las que las sociedades modernas están en constante exposición.

² La noción de sociedad del riesgo es tomada en consideración como consecuencia de los estudios planteados por Lagadec (1981), Giddens (1990), y Beck (1992).

Un tipo de delincuencia y crimen organizado que traspasa ampliamente las fronteras naturales de los Estados, así como las continuas amenazas terroristas de carácter global -elementos determinantes en la noción de riesgo e inseguridad- han supuesto, a nivel macro, la reconfiguración, por parte de los gobiernos nacionales y supranacionales, de las respuestas clásicas a las demandas de seguridad³ basadas en la oferta, en vez de en la demanda⁴. De tal modo que, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, del 11 de marzo de 2004 en Madrid, del 7 de julio de 2005 en Londres, y más recientemente los ocurridos en París, el 7 de enero de 2015⁵, supusieron un nuevo orden en el diseño, análisis e implementación del espacio de las políticas públicas de seguridad, así como de los distintos subespacios que de este tipo de políticas públicas derivan.

Circunscribiendo el marco de análisis al ámbito de las infraestructuras portuarias españolas se infiere como la toma en conciencia de estos nuevos paradigmas de acción de las políticas públicas de seguridad -vistas como un espacio de acción determinado- y de modo singular, el subespacio de las políticas de seguridad y protección portuaria que de él deriva, se encuentra en el marco de la

³ En este sentido, debe tomarse en consideración que la globalización social acrecienta la complejidad de las -clásicas- respuestas gubernamentales a las demandas sociales en materia de protección y seguridad, hecho significativo al considerar tradicionalmente la citada respuesta a las políticas públicas de seguridad basadas en la oferta (modelo de implementación top-down) y no en la demanda (modelo de implementación botton-up).

⁴ Mathan (1995).

⁵ Durante la redacción de este capítulo, se produjeron los ataques terroristas contra el seminario Charlie Hedbo de París. El análisis de la respuesta internacional ante esta nueva barbarie terrorista queda circunscrita a los mecanismos de reconfiguración de respuesta de los poderes públicos al restablecimiento de la seguridad.

transposición de las normas internacionales relativas a la protección y seguridad marítima y portuaria.

En este sentido, el análisis empírico del sistema portuario español arroja como resultado que, tanto la Organización Marítima Internacional (OMI), como la Unión Europea, implementaron tras analizar un determinado contexto de latente riesgo, así como el grado de inseguridad producida y percibida a escala internacional consecuencia de los múltiples atentados terroristas anteriormente anunciados, una serie de medidas de obligado cumplimiento para cada uno de los Estados miembro adscritos a las enunciadas Organizaciones Internacionales. Esta serie de medidas determinan tanto las acciones preventivas como las reactivas en la lucha contra los actos ilícitos y antisociales, así como contra el terrorismo internacional que, sobremanera, las infraestructuras de transporte portuario pueden verse afectadas.

Los puertos ya no pueden verse de manera unívoca como simples nodos de la cadena del transporte marítimo internacional -puntos de embarque y desembarque de pasajeros y mercancías- en nuestros días. La configuración de las infraestructuras portuarias como centros de transporte que generan un valor añadido a la cadena logística intermodal, así como en centros generadores de riqueza en el entorno sobre el que actúan, precisan del diseño e implementación de un escenario en el que las políticas públicas de seguridad y protección portuaria permitan convertirse en uno de los elementos vertebradores de su competitividad. Recuérdese en este sentido que los puertos en su conjunto -ya sea de manera interna o de modo internacional- tienen una posición singular de competencia en un mercado abierto y globalizado.

No es difícil pensar llegados a este punto que la seguridad y la protección portuaria se ha convertido, por tanto, en uno de los elementos importantes a la hora de generar un valor añadido respecto a la competitividad de las infraestructuras de transporte portuario.

Configurándose así, como una de las políticas que, en nuestro entorno, ha gozado de una mayor revisión y puesta en valor dados los impactos que tanto de su diseño como de su implementación derivan.

Como ha podido enunciarse con anterioridad, la generación de riqueza derivada de la actividad portuaria -recuérdese que en España, dicha actividad supone un 20% del Producto Interior Bruto (PIB) del sector transporte- ha precisado de una redefinición de las respuestas gubernamentales a las crecientes demandas de seguridad en los entornos portuarios.

Tales premisas suponen que las infraestructuras de transporte portuario, dada la importancia de su actividad, hayan sido catalogadas⁶ desde el año 2011⁷, dentro del sistema nacional, como infraestructuras estratégicas nacionales en función de su nivel de criticidad.

La consideración de este tipo de infraestructuras del sector del transporte portuario como infraestructuras estratégicas, entendiendo como tales a aquellas instalaciones, redes, sistemas, equipos físicos y de tecnologías de la información sobre las que descansa el funcionamiento de los servicios esenciales necesarios para el mantenimiento de las funciones sociales y económicas básicas para los ciudadanos, así como para el eficaz funcionamiento de las instituciones del Estado y las Administraciones públicas, supone el diseño de un nuevo escenario de gestión de las políticas de seguridad y protección portuaria -dado su carácter de infraestructura crítica- al considerar su normal

⁶ La catalogación nacional de las infraestructuras estratégicas, supone el registro de carácter administrativo llamado a conocer la información completa, actualizada y contrastada, así como la valoración de las infraestructuras estratégicas ubicadas en territorio nacional, entre las que se hayan incluidas aquellas clasificadas como críticas o críticas europeas.

⁷ Entrada en vigor de la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen las medidas para la protección de las infraestructuras críticas (BOE de 29 de abril).

funcionamiento como indispensable, al no permitir soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción derivaría en un impacto significativo sobre la sociedad⁸.

El actual tratamiento a escala nacional de las estructuras portuarias como infraestructuras críticas, así como la acción público-privada que de este tipo de infraestructuras deriva, juega un papel relevante en el espacio de las políticas públicas de seguridad y protección portuaria, máxime si a estas las tomamos desde una perspectiva integradora. Los pilares de la configuración de la protección de este tipo de infraestructuras del transporte, ubicadas en el territorio nacional, precisan del diseño e implementación de nuevos planes y programas de seguridad que actúen de modo complementario e integrado con los propuestos en el acervo normativo internacional. De modo que focalicen, con criterio sistemático, los procesos de gestión, así como los de toma de decisiones de los actores policiales integrados, formalmente, en el marco de acción de las ya citadas políticas de seguridad y protección portuaria.

En este mismo contexto, y consciente de los nuevos desafíos que derivan del escenario de gestión de estas singulares políticas públicas que tienen lugar en el marco de las infraestructuras portuarias, cabe señalar la puesta en marcha de la Estrategia Nacional de Seguridad Marítima por parte del Gobierno de la Nación. Este tipo de estrategia establece los criterios, medidas y actores participantes en la lucha contra los actos ilícitos que tienen lugar en el medio marino y portuario; dada la peligrosidad intrínseca del citado medio. Los tráficos ilícitos, la piratería, la inmigración irregular, el terrorismo, las ciberamenazas, así como los riesgos derivados de los accidentes marítimos y de las catástrofes naturales precisan de importantes desarrollos en la esfera de la seguridad marítima y portuaria. De modo que, tanto la Estrategia Nacional, como el Consejo Nacional de Seguridad Marítima, se

⁸ Vanaclocha (2013: 1-18), Carmona (2013: 107-118), y Sánchez (2013: 61-104).

configuran como los mecanismos básicos de actuación coordinada y cooperativa de los departamentos de las Administraciones y organismos públicos con responsabilidad en el ámbito de la seguridad y protección marítimo-portuaria.

La observación de un modo racional de la seguridad y protección portuaria arroja como resultado que las políticas públicas derivadas de este marco de actuación, precisan de un ciclo compuesto por las distintas fases y procesos sobre los que inciden, de manera significativa, las actuaciones del conjunto de actores que integran el sistema de seguridad portuaria en nuestro país. Este sistema, aunque abierto y, por tanto, complejo, estructura el análisis de las respuestas multinivel a un fenómeno polimorfo como es el de la seguridad en entornos portuarios. Como ha podido advertirse, la articulación sistémica de las políticas de seguridad y protección portuaria conlleva a la realización de un análisis pormenorizado que, tanto de modo cuantitativo como cualitativo, permita entender al investigador la relevancia de los cuerpos policiales que actúan en el escenario comprendido por las estructuras portuarias españolas; sea cual sea su tipología.

En definitiva, debe tenerse en consideración que las respuestas gubernamentales a los nuevos escenarios de gestión pública de las políticas, programas y planes de seguridad y protección portuaria traen consigo, además, una compleja configuración del mapa de actores policiales que actúan como elementos vertebradores del actual sistema público de seguridad portuaria.

Desde este prisma, no es pretensión de estudio en esta investigación analizar en profundidad y de un modo singular, lo que podríamos denominar como cuerpos clásicos de seguridad, ya sean de carácter estatal, autonómico o local en cualquiera de sus vertientes, siendo, por tanto, el *objeto* de estudio el marco de relevancia que tienen las policías portuarias dentro del enunciado sistema público de seguridad portuaria en su condición jurídico-administrativa de policías

especiales, así como los mecanismos de interacción policial y la aproximación a las dimensiones. Es decir, el alcance y los límites funcionales de esta tipología de cuerpos policiales en lógica con analizar, de un modo coherente, la actuación pública de los cuerpos de policía portuaria en España. Todo ello supone una investigación de cierta envergadura, al analizar a esta tipología de cuerpos policiales como uno de los elementos esenciales de la gestión operativa de las políticas de seguridad y protección de los entorno portuarios.

El análisis de las policías portuarias en España se ofrece, por tanto, como un atrayente campo de estudio y de reflexión al que merece la pena dedicar el esfuerzo investigador del que la presente tesis es el resultado, ya que si numerosos son los estudios que, desde las distintas disciplinas de las Ciencias Sociales, abordan el análisis de los cuerpos policiales generalistas⁹, escasos son los que toman a las policías portuarias españolas, en su consideración de policías administrativas especiales del dominio público portuario, como objeto final de estudio.

Debe entenderse en este sentido, que la motivación por abordar el estudio de esta tipología de policías se centra en la combinación de tres rasgos singulares y fuertemente descriptivos: (1) Un primer rasgo de tipo individual, ya que las policías portuarias emergen y se consolidan como el elemento configurador antonomástico de la seguridad y protección portuaria de carácter particular. (2) El segundo de estos rasgos se circunscribe, en cambio, a un interés de tipo colectivo, al responder los cuerpos policiales dependientes de las distintas Autoridades Portuarias a una colectividad en su conjunto. En este sentido, puede observarse cómo este tipo de respuestas, en muchas ocasiones, no son posibles de delimitar de un modo preciso al desvirtuarse la esfera de la actuación pública y privada. Y, (3) finalmente

⁹ Se entiende por cuerpos policiales generalistas, los que quedan insertos dentro de la categoría de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: Cuerpo Nacional de Policía, Guardia Civil, Policías Autonómicas, Unidades de Policía Adscritas y Policías Locales.

el tercer rasgo, hace referencia al análisis de las demandas como objetivo de acción política, que en materia de seguridad son implementadas de modo individual y/o colectivo tanto por su entorno como por los diferentes actores públicos y privados interdependientes del sistema portuario español.

1.1.1 Interés por el análisis de las policías portuarias

Resulta evidente que toda actividad policial de carácter genérico, y de un modo singular la actividad policial que se circunscribe al ámbito portuario, puede observarse como la respuesta a un constructo de la acción individual de los diferentes actores interrelacionados con la actividad portuaria. De tal modo que, la acción policial, vista desde la perspectiva lógica de la actividad derivada de la constitución de los puertos como estructuras organizadas, representa la autoridad evidente del ejercicio de poder detentado por la Administración portuaria. En este sentido, puede argumentarse que el servicio de policía portuaria responde a un conjunto de actividades singulares que, de una u otra manera, afecta, individualmente, a los usuarios de las infraestructuras portuarias en determinados momentos de su vida, hecho que deriva en que nadie dude sobre su existencia. Por tanto, puede afirmarse que si no existiera, habría que inventarla, pues es exigencia a toda Administración portuaria, por encima de cualquier otro tipo de consideración, que desarrolle los mecanismos adecuados para asegurar la protección y la seguridad, tanto de carácter individual como colectivo, del conjunto de los usuarios permanentes y/o estacionarios de los recintos portuarios.

Tomando, asimismo, como referencia lógica las distintas definiciones del concepto de policía, puede afirmarse que en todo tipo de organización estructurada y organizada -como es el caso de la Administración portuaria- debe existir un poder de policía encargado de asegurar a sus miembros la seguridad interior; de modo que reprima y prevenga los delitos contra las personas y propiedades de un modo individual. Por otra parte, debe poder asegurar el ejercicio del poder, así

como la aplicación de las disposiciones normativas emanadas de los órganos superiores de la citada Administración.

De este modo, si en la extensa literatura existe un acuerdo generalizado en lo concerniente al papel que la policía, de un modo genérico, desarrolla dentro del sistema sociopolítico en la que esta imbricada, este se relaciona con su función de institución encargada de fijar los límites de los derechos y libertades individuales –rasgo esencial de garantía de la durabilidad y estabilidad de los sistemas políticos democráticos y, que constituye la *quintaesencia de la función gubernamental*¹⁰-. Dicho de otro modo, se estaría suponiendo como cierto que la policía es el componente más obvio y visible del sistema político de un Estado.

La acotación del análisis en la individualidad de la acción de las policías portuarias prevería sin embargo, que, tanto la reflexión como la observación de los resultados e impactos finales pudiera generar una serie de dificultades al investigador derivadas de la identificación singular del sujeto como objeto final de la acción policial, ya que pudiera advertirse que dicha acción no fuera trasladable al conjunto de individuos que, de una manera u otra, quedan afectados por la actividad propia de las policías portuarias en nuestro país.

Suponer lo contrario sería acercarnos a las teorías policiales de acción transversal y, por tanto, afirmar que toda actividad ejercida por las policías portuarias en el marco de sus funciones responden, en primer lugar, a la configuración individual del escenario de acción de la seguridad y protección portuaria. Siendo, en segundo lugar, el curso de la acción policial de carácter individual trasladable a la colectividad en su conjunto.

El interés colectivo por el análisis de las policías portuarias, desde esta perspectiva, responde a los aspectos teleológicos de las funciones

¹⁰ Bayley (1985).

de estos cuerpos policiales. No puede negarse, que la concepción moderna de la policía en su conjunto -y, por tanto de las policías portuarias de un modo singular- va más allá de la acción administrativa encargada de la limitación de las libertades entre particulares y la salvaguarda de la seguridad ciudadana¹¹ que, mediante la configuración de unas estructuras orgánicas, permiten el normal desarrollo de la acción administrativa, dada su consideración de agentes de la autoridad. Esto es así, porque la actividad de las policías portuarias supera el mero ejercicio de la autoridad, al adquirir una mayor dimensión de servicio público sustentada en su orientación hacia la ciudadanía o comunidad donde ejerce la acción policial y en gran medida justificada, por su inicial configuración como policías administrativas especiales del dominio público portuario.

De las referencias anteriormente enunciadas, puede advertirse cómo la acción de las policías portuarias en nuestro país responde, por tanto, a unos nuevos paradigmas que superan la motivación individual por el análisis de estos cuerpos policiales. La acción policial de modo transversal, derivada de su actividad como servicio público de carácter integral, hace que desde una perspectiva subjetiva todos y cada uno de los miembros de la comunidad portuaria, así como de su entorno queden afectados -de un modo u otro- por el hecho de ser sujetos susceptibles de la acción policial.

Entendiendo a la seguridad y protección de las infraestructuras portuarias como el escenario de acción de los cuerpos españoles de policía portuaria, puede observarse como la preocupación por impermeabilizar dicho escenario ha pasado a ocupar una considerable posición en las sociedades modernas. Hecho que se manifiesta con una gran transcendencia al modificarse la concepción tradicional de considerar a los puertos, de modo singular, como infraestructuras aisladas cuya actividad no generaba impactos en la sociedad. En nuestro

¹¹ Cardona (1996: 2-8).

días, por tanto, los riesgos, seguridades e inseguridades que derivan de la propia actividad portuaria como infraestructuras esenciales del transporte intermodal en nuestro país, suponen una actuación policial integradora y por qué no decirlo, colectiva. Si importantes son, el diseño e implementación de los mecanismos de coordinación, colaboración y cooperación policial entre los cuerpos de policía portuaria y el resto de policías administrativas especiales –Servicio de Vigilancia Aduanera- y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado –Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía-, dadas las competencias secantes que en materia de seguridad y protección portuaria detentan, no puede obviarse la importancia y los impactos que tiene sobre la comunidad la configuración de la acción policial como un servicio público no excluyente. Parece, por tanto, que la concepción de servicio público de la acción policial, conlleva a los poderes públicos a identificar nuevos escenarios de actuación que respondan a las demandas colectivas e individuales en materia de seguridad y protección portuaria.

El fruto de esta investigación debe tener en cuenta por ello tanto el interés individual como el interés colectivo en el análisis de las policías portuarias, en el convencimiento de que ambas perspectivas se retroalimentan, al resultar interesantes para el resultado final de este análisis. No obstante, la lógica motivación individual debe unirse a la lógica colectiva dados los argumentos que ofrecen los paradigmas sobre los que se sustenta la acción policial, ya que el carácter transversal e integrador, unido al carácter individual de la protección de las libertades ciudadanas, inspira el silogismo de la actividad de todo cuerpo policial, caso de las policías portuarias españolas.

1.1.2 Las policías portuarias como canalizadoras de las demandas de seguridad

La evolución del concepto de policía en un sentido genérico, queda estrechamente relacionada con la evolución experimentada por los Estados en los últimos cien años. De este modo, la transformación del Estado policía -donde las fuerzas de seguridad dependientes del propio Estado basaban su acción en la vigilancia y el control de las actitudes individuales de los ciudadanos- hacia un nuevo tipo de Estado caracterizado por la configuración de diferentes organizaciones prestadoras de servicios que impactan en el conjunto de la sociedad, supone la reconfiguración de la clásica visión de la acción policial. De modo que, la actividad policial se circunscribe a las dinámicas de las políticas públicas de seguridad en su conjunto: entendiendo a estas como “los distintos procesos en los que la acción del gobierno está orientada a garantizar la protección material de las instituciones públicas y los derechos de los ciudadanos por medio de estructuras e instrumentos especializados en ello” ¹² . Consecuentemente, las dimensiones y la importancia de las funciones que de la anterior definición pueden extraerse, precisan de un conocimiento sistemático y analítico sobre cuáles son los subespacios que configuran la esfera de las políticas públicas de seguridad, cómo se diseñan e implementan y cómo se evalúan y modifican.

La identificación de la seguridad y protección portuaria como un subespacio específico de las políticas públicas de seguridad, supone como marco de actuación de los cuerpos españoles de policía portuaria la precisa identificación de la acción gubernamental. Una vez superadas las teorías sobre el diseño de las políticas públicas de modo racional¹³ -en el que las políticas de seguridad y protección portuaria precisarían el análisis continuo de todas las alternativas, para que de un modo

¹² Vanaclocha (2013: 4).

¹³ Simón (1947).

limitado, pueda escogerse aquella suficientemente satisfactoria-, así como de modo incremental¹⁴ -por la que tanto el diseño como la implementación de las políticas de seguridad y protección portuaria parten, de una situación preexistente, planteando modificaciones de carácter incremental donde, las distintas alternativas quedan limitadas a aquellas que, por su propia idiosincrasia, comportan cambios poco sustanciales respecto a la situación precedente-, se sustenta el diseño de un subespacio determinado de las políticas públicas de seguridad a través de microcircuitos sistémicos que contienen elementos de legitimación o deslegitimación, en función de los estilos planteados para la consecución de los resultados e impactos finales.

De modo emergente a estos nuevos paradigmas de acción gubernamental, en lo que al diseño e implementación de las políticas de seguridad y protección portuaria se refiere, surge un actor clave en el proceso como son los cuerpos de policía portuaria. Dichos cuerpos actúan, singularmente, a modo de canalizadores primarios de las demandas de seguridad derivadas del entorno comprendido en el espacio público portuario. Siguiendo un esquema de carácter sistémico, puede observarse como dichas demandas se trasfunden, mediante una serie de mecanismos puente -las policías portuarias- al núcleo central de toma de decisiones del sistema -Autoridad Portuaria-. Donde, tras un proceso de reconversión de los procesos, de los procedimientos y de las estructuras, en su caso, motivarán el diseño e implementación de unas determinadas políticas; programas, y planes de seguridad y protección portuaria como respuesta encaminada a la satisfacción de las demandas previamente planteadas.

Por ello, son las policías portuarias, como organización policial cuyas funciones de servicio público precisan de una orientación hacia la ciudadanía, las que se configuran como un actor esencial dentro del ciclo de acción gubernamental derivado del diseño e implementación de

¹⁴ Lindblom (1959).

las políticas que emergen y se consolidan dentro del subespacio de la seguridad y protección portuaria; constituyéndose como el principal elemento específico del sistema, ya que son impulsadas por distintos factores políticos, económicos, territoriales y de seguridad pública.

Pudiera decirse, sin atentar gravemente contra la lógica de los hechos, que la complejidad de los factores que inciden sobre la seguridad en los entornos portuarios comporta una intervención de carácter transversal; donde las policías portuarias, dada su propia singularidad, tienden a convertirse en el epicentro de dicha intervención. De modo que, las dimensiones de las políticas de seguridad y protección portuaria dependerán de la intensidad de las relaciones entre la comunidad que la conforma y las propias policías portuarias. En este sentido, es preciso señalar que un tipo de comunidad indolente, cuya idiosincrasia la haga proclive a ser un mero usuario o cliente del servicio de policía en los entornos portuarios, ante el incremento de la percepción de un mayor riesgo o inseguridad, basará sus demandas en unas exigencias de actuación policial orientadas al control que permita mitigar un modo subjetivo dichas percepciones de riesgo o inseguridad. Por el contrario, una comunidad portuaria activa - alto compromiso cívico- deriva su acción, en un sentimiento de responsabilidad e importancia en el modo que se configuran los servicios de policía en este tipo de entornos portuarios. Este hecho generará, unas demandas de carácter comunitario y multidimensional de las políticas de seguridad y protección portuaria por las que intentarán canalizar, mediante los cuerpos de policía portuaria, los rasgos de conflictividad que entienden como origen de las situaciones de riesgo o inseguridad.

Una comunidad socialmente activa reclama en este sentido, una seguridad configurada de un modo inclusivo -ya que su acción reconfigura los procesos y procedimientos de seguridad y protección portuaria-, así como compartido entre los distintos actores que

conforman el espacio del dominio público portuario. Recuérdese de tal modo, que lo que afecta al puerto, afecta a la ciudad en la cual está integrado; generando una simbiosis particular a la hora de gestionar los distintos subespacios que configuran las políticas públicas de seguridad.

Definitivamente, la observación de las policías portuarias como actores canalizadores de las demandas de seguridad presupone la asunción agregada de los paradigmas de implementación de las políticas públicas basados en la demanda -perspectiva de abajo hacia arriba-; rompiendo así con las clásicas respuestas gubernamentales de las políticas de seguridad y protección portuaria basadas en la oferta -perspectiva de cascada o de arriba hacia abajo-. De modo que, se configuran los cuerpos de policía portuaria como verdaderos agentes dinamizadores y vertebradores de las demandas comunitarias en la esfera de la seguridad de las infraestructuras del transporte portuario.

1.2. Premisas de partida: policía y policías portuarias en un sistema democrático y competitivo

Los cuerpos de policía portuaria españoles, al igual que ocurre con el resto de los cuerpos policiales que en la actualidad configuran nuestro modelo policial, han sido objeto, dada su relevancia, de múltiples estudios en el ámbito de las Ciencias Sociales. Las grandes transformaciones políticas, económicas y sociales surgidas en España desde el último tercio del siglo XX, se han configurado como categorías de análisis para establecer las correlaciones que se plantean entre estos factores y la función predominante de los cuerpos policiales en la sociedad.

Es preciso señalar que tanto la organización como las funciones de los cuerpos policiales han estado a lo largo de la historia estrechamente vinculadas a las características sociopolíticas y culturales de la sociedad a la que pertenecen, hecho que permite extraer, como

rasgo singular de este tipo de organizaciones, que su evolución institucional está en consonancia con los distintos cambios políticos y sociales producidos en la sociedad en la que se integran. Consecuentemente, siguiendo las tesis de Bayley¹⁵ puede extraerse como el estudio del funcionamiento de las organizaciones policiales -constituidas como el modelo policial de un determinado Estado- son elementos esenciales a la hora de comparar diversos sistemas políticos.

Sin embargo, no debe obviarse la relevancia del acervo normativo por el que se configura el marco de actuación de los cuerpos de policía portuaria españoles. Una relevancia, que tiene su significación al vincular a este tipo de policías portuarias como un instrumento institucional, y, por tanto, de poder -dada su dependencia de la Administración portuaria-, así como por configurarse las mismas en el mecanismo de colaboración para el mantenimiento de la seguridad ciudadana dentro de los recintos portuarios. En este sentido, puede destacarse que tanto las funciones como el marco de actuación de las policías portuarias se integran dentro del sistema político de nuestro país al estar vinculadas con el servicio a la comunidad.

Como ha podido observarse, son los distintos aspectos y resultados de investigaciones previas los que han de tenerse en cuenta a la hora de embarcarse en el análisis y estudio de los cuerpos de policía portuaria españoles que, de modo singular, se integran dentro del modelo policial de nuestro país. Aunque, si bien es cierto que considerar a las policías portuarias como un fenómeno social y político, dada su integración en el modelo, supone acotar lógica y formalmente sus dimensiones, así como evaluar sus resultados e impactos en la sociedad. Ésta evaluación será dependiente del proceso de retroalimentación con su entorno, visto desde una perspectiva sistémica, al considerar a la organización policial como un conjunto formado por cinco unidades interrelacionadas: ambiente, tecnología, tecnoestructura, procesos de

¹⁵ Bayley (1985).

administración y toma de decisiones, que constituyen un modelo sistémico en el que tanto los procesos de información derivados de las demandas y apoyos de su entorno como la estructura se retroalimentan de un modo constante¹⁶.

En los sistemas democráticos, el conjunto de cuerpos policiales que integran el modelo policial se configuran a través de una serie de rasgos esenciales y fuertemente característicos que perfilan tanto su idiosincrasia como el grado de interacción con la sociedad: (1) El primero de estos rasgos a destacar, es el relativo a que, es la sociedad la que modela a los cuerpos policiales y no al contrario. En este sentido, debe tenerse en cuenta que los cuerpos policiales ya no responden a una orientación de vigilancia o control de la sociedad, sino que vinculan su actividad y sus funciones como mecanismo de respuesta a las demandas ciudadanas; dada su orientación hacia la comunidad o ciudadanía. Por lo que parece evidente que la actividad policial precisa del apoyo y colaboración de la sociedad. Hecho que puede constatarse siguiendo las tesis de Vignola¹⁷ al considerar que “la policía, antes de ser el brazo secular de los tribunales o actuar en nombre de una autoridad gubernativa dirigista y represiva, debe permanecer al servicio de la comunidad y tener como misión esencial la de garantizar la evolución normal de la misma”. (2) Los cuerpos policiales dependientes de los distintos niveles y tipologías de la Administración han de acotar el ejercicio de sus funciones al imperio de la Ley, sometiendo su actuación a diversos tipos de controles¹⁸. Esta finalidad, esencialmente, queda

¹⁶ Oliva (1994: 153).

¹⁷ Vignola (1983: 145).

¹⁸ El necesario control de los cuerpos policiales en las sociedades democráticas genera una ruptura abrupta con la clásica tendencia de autonomía policial. De este modo, la falta de controles se ha visto justificada a lo largo de la historia por la creencia, de que el exceso de los controles legales, así como los ejercidos por los ciudadanos, impedían la realización del ejercicio efectivo de controlar el orden público y las causas de inseguridad.

imbricada en evitar comportamientos ilícitos y actos de corrupción que generarían una alta desafección de la sociedad hacia los cuerpos policiales encargados de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos. (3) El ejercicio de la actividad policial encuentra su legitimidad en los apoyos institucionales y sociales que refrendan su labor en las sociedades democráticas. Y, (4) la atribución de facultades a los cuerpos policiales sin el preceptivo control de su actividad derivaría, en mayor o menor medida, en fomentar los rasgos esenciales de un *Estado policía* por el cual, se generaría una mayor discrecionalidad de las relaciones policía-sociedad.

Resulta obvio, entonces, que las policías portuarias españolas al estar integradas en el modelo policial de una sociedad democrática, asumen cada uno de los rasgos expuestos anteriormente. De modo que, en su condición de policías administrativas especiales del dominio público portuario, precisan de su sometimiento pleno a los controles establecidos en el sistema, así como de su vinculación con la sociedad; dada su orientación hacia la ciudadanía como cuerpos policiales canalizadores de las demandas de seguridad y protección en los entornos portuarios.

Sentadas las anteriores premisas puede dilucidarse, por tanto, cómo dentro del sistema portuario español el mantenimiento de la seguridad, así como del orden público, debe entenderse como un juego de contrapesos entre los diferentes actores públicos y sociales que forman parte de los entornos portuarios y el establecimiento de los mecanismos de resolución de conflictos inherentes a toda organización compleja. Consiguientemente, resulta lógico pensar que este escenario de constante equilibrio conlleva a establecer los cauces precisos para la toma de decisiones ante problemas en contextos de conflictividad permanente, y por la que se requiere la previsión de los mismos. Por ello, los cuerpos de policía portuaria en nuestro país, actúan, sobre todo en lo concerniente a las situaciones de crisis y emergencias, como

organizaciones profesionalizadas¹⁹ que asumen la función primordial de reducción o mitigación de la desintegración social producida ante una catástrofe. Para lo cual, y dada la singularidad de sus funciones, usarán todos los medios que tienen a su alcance de modo que puedan regenerar²⁰ el normal funcionamiento y la reintegración social dentro de los recintos portuarios.

En consonancia con lo enunciado, autores como Reiss²¹ afirman que la labor de todos y cada uno de los cuerpos policiales, independientemente de cuál sea su posición dentro del modelo policial de un determinado país, se circunscribe a la resolución de los problemas de la ciudadanía -tanto de modo individual como colectivo-, al estar considerado como “el único servicio de nuestras comunidades para las ocasiones críticas”. Planteamiento éste, de cierta envergadura al proyectar el singular debate de cuál deben ser las dimensiones de la actividad policial. Siempre y cuando entendamos a estas, como el límite y alcance de las funciones ejercidas por los distintos cuerpos policiales.

Los integrantes de los cuerpos de policía portuaria, asimismo, precisan de la necesidad de comprender su trabajo dentro de un marco de gran incertidumbre derivada de la propia morfología poliédrica de los actos ilícitos -sea cual sea su gradualidad-, así como de las crisis y situaciones de emergencia, ya que tomando como referencia a Duverger²² “cuando las gentes no creen ya en sistemas de valores, la sociedad no se mantiene más que por la policía”.

En el sistema portuario español de titularidad estatal, el escenario de gestión de las policías portuarias -delimitado por las dimensiones

¹⁹ Martín (1990: 180).

²⁰ Término análogo al de resiliencia, que como podrá observarse será utilizado en reiteradas ocasiones a lo largo de esta tesis.

²¹ Reiss (1983: 194).

²² Duverger (1970).

(pre)establecidas en el marco regulador de los servicios de prestación público-portuaria-, manifiesta una clara tendencia de configurar a los cuerpos policiales objeto de este estudio, como el servicio portuario responsable del desarrollo de las tareas de prevención en los ámbitos de la seguridad y de las emergencias que afecten a la actividad ordinaria de las infraestructuras de transporte portuario. Dicha responsabilidad será congruente con el desarrollo de los mecanismos de coordinación, cooperación y colaboración con el conjunto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que, de modo un singular, asumen distintas funciones dentro del ámbito de la seguridad y protección portuaria en España.

Del fenómeno presentado emana una perspectiva por la que no es difícil comprobar que el mantenimiento de la seguridad ciudadana y del orden público en el conjunto de puertos que integran el sistema, precisa de la implementación de nuevos mecanismos de relaciones intergubernamentales, así como de la correcta combinación de los medios policiales. El fin último será, por ende, que los cuerpos de policía portuaria puedan configurarse en actores públicos capaces de ofrecer respuestas a las demandas ciudadanas de seguridad de un modo eficiente. Sin embargo, la complejidad del modelo policial español, así como las singularidades de su sistema portuario derivan en una dificultad añadida a la hora de abordar su interacción con el entorno.

En consecuencia, debe tenerse en consideración que todos y cada uno de los aspectos enunciados anteriormente han de ser tomados como referentes, dada su singularidad y sus fuertes características, en el punto de partida de la investigación que sobre la estructura, actividad y evolución de las policías portuarias en España se propone presentar en esta tesis doctoral.

1.3. Dimensiones de la investigación: metodología, objeto, objetivos y alcance

1.3.1 Metodología y objeto de la investigación

Todo tipo de investigación debe ser reconocible a través del marco metodológico utilizado para el diseño de la misma. Como ha podido advertirse a lo largo de este capítulo introductorio, las dimensiones del análisis de las policías portuarias en España se presentan con una complejidad considerable dada su singular configuración de policías administrativas especiales del dominio público portuario. Los objetivos que esta investigación pretende alcanzar, sin embargo, van más allá de la mera identificación del alcance y de los límites de sus funciones al pretender precisar tanto su posicionamiento dentro del modelo policial español como en el escenario de gestión de las políticas públicas de seguridad en los entornos portuarios. En definitiva, el **objeto** principal de esta investigación responde al análisis de las dimensiones actuales de los cuerpos de policía portuaria españoles; entendida desde la perspectiva de su estructura, actividad y evolución.

El objeto de estudio sobre el que gravita esta investigación, sin embargo, se presenta como una tipología de organizaciones policiales difusas y cerradas que no arrojan un amplio espacio para su análisis en comparación con lo que sucede con otros tipos de cuerpos policiales integrantes del modelo policial español. Este hecho, genera que nos encontremos ante un objeto de estudio de incipiente investigación y, por tanto, novedoso respecto al acervo del conocimiento científico producido en el campo de la seguridad y de las organizaciones policiales.

En todo caso, y a pesar de lo atrayente que puede resultar el objeto de estudio aquí planteado, las cuestiones anteriormente enunciadas repercuten en la existencia de un reducido marco de información analizada y procesada para el estudio. Esta situación deriva,

en la implementación de una metodología específica que debe responder a las dimensiones adyacentes y subyacentes que permiten interpretar los elementos centrales de las policías portuarias españolas.

Estudiar el espacio de gestión en el que las policías portuarias delimitan sus funciones supone realizar diversas incursiones en ámbitos adyacentes como la evolución de los cuerpos de policía generalistas y singulares dentro de un sistema político determinado; la orientación policial y sus relaciones con la comunidad, o el análisis del sistema portuario y sus modelos de gestión.

De igual modo, esta investigación precisa dedicar tiempo a identificar, acotar y determinar un marco conceptual lógico y formal, indispensable para la comprensión de las verdaderas dimensiones de las policías portuarias en nuestro país. Así, los conceptos de seguridad; seguridad ciudadana y orden público, serán objeto de un tratamiento particular a lo largo de esta tesis al considerarse como esenciales en el estudio de una actividad policial tan peculiar como es la portuaria.

Alrededor del marco de reflexión empírica de las policías portuarias españolas podrá advertirse, la existencia de una cierta oscilación entre dos de los componentes vertebradores del análisis de las mismas: la dimensión estática -marco normativo- y la dimensión dinámica -marco de gestión de las políticas de seguridad y protección portuaria, así como de las interacciones subyacentes-.

La correlación existente entre las dos dimensiones enunciadas será el eje central de la investigación que se presenta: al precisar la enunciada investigación, corroborar si la correspondencia entre el marco normativo y el marco de gestión se sustenta de un modo sólido para el cumplimiento de la singular misión a la que responden las organizaciones de policía portuaria en nuestro país.

Sin embargo, el objeto de estudio al presentarse de un modo singular no permite realizar una investigación de tipo comparativo. De

este modo, se ha optado en la investigación por realizar un análisis transversal de los modelos de organización e interacción policial que permita la comprensión de la integración del objeto de estudio con las distintas dimensiones y componentes vertebradores identificados. Este hecho no ha generado que, a nivel micro, se haya utilizado de un modo sucinto el análisis comparado para establecer la correlación de las dinámicas de los cuerpos policiales que integran la categoría objeto de estudio. La tesis aquí presentada, por tanto, responde a un estudio de tipo cualitativo eminentemente, si bien se complementa con una serie de factores cuantitativos que permiten fijar la magnitud de las organizaciones policiales objeto de esta tesis doctoral.

La investigación propuesta responde en este sentido, a la delimitación de un ***tipo de estudio*** descriptivo que hace referencia a la institucionalización de la organización e interacción de las policías portuarias españolas, ya que sus especificidades arrojan una cierta excepcionalidad que las aleja sobremanera de otras tipologías de cuerpos policiales integrantes en el modelo policial español. Este hecho, genera un nuevo espectro de análisis de importancia manifiesta al establecerse esta tipología de organizaciones policiales como generadoras de impactos singulares en el espacio y subespacios que derivan del marco de las políticas públicas de seguridad en nuestro país.

De un modo eminentemente teórico, el estudio descriptivo puede definirse como un fenómeno que interpreta una única medida de una variable pertinente ²³ describiendo las características singulares del objeto de estudio. Sin embargo, autores como Yin²⁴ establecen que esta tipología de estudios responden a una investigación empírica de un fenómeno actual que interactúa en un contexto real, especialmente cuando la interacción entre los mismo no es del todo evidente, estableciendo como marco metodológico la descripción en profundidad

²³ Wynsberghe y Khan (2007).

²⁴ Yin (2009:3).

y el análisis de un fenómeno y sus componentes con independencia de las técnicas de investigación utilizadas. Asimismo, Yin propone que el carácter de los estudios descriptivos puede ser individual o colectivo en función de las distintas unidades de análisis utilizadas que responden a métodos cuantitativos, cualitativos o a una integración de ambos. En definitiva, la investigación descriptiva, ya sea utilizada de modo positivo -validación de hipótesis- o interpretativa -diseño teórico-, se presenta como válida y, por tanto, adecuada en la generación del conocimiento científico ante nuevas teorías o categorías de análisis emergentes, ya que por su carácter tricotómico²⁵ permite ampliar la magnitud y dimensiones de un determinado fenómeno; generar ideas iniciales del fenómeno objeto de estudio, y probar la viabilidad de profundizar en el estudio del citado fenómeno.

En la extensa literatura pueden encontrarse sin embargo, ciertas desventajas relativas a los estudios descriptivos. De este modo, diversos autores²⁶ señalan que esta tipología de estudios, son pertinentes a la propia conveniencia del investigador, ya que al no concretar preguntas iniciales, carecen de respuestas finales que permitan realizar inferencias singulares que aborden adecuadamente las cuestiones de la investigación, así como a interpretaciones sesgadas de los datos analizados y fiabilidad de las inferencias de carácter finalista.

No obstante, la investigación realizada se presenta como un análisis transversal no limitativo de las policías portuarias españolas a través de un estudio de caso de carácter exploratorio -único y extremo- caracterizado por contar con unas características de análisis singulares.

Las **fuentes** utilizadas se configuran como uno de los elementos sobre los que gravita el diseño e implementación de la investigación que aquí se presenta. Recuérdese que el objeto de estudio ha podido identificarse como cerrado, difuso y, por tanto, poco conocido,

²⁵ Bhattacharjee (2012: 40).

²⁶ Véase Bhattacharjee (2012: 94).

generando que cualquier tipo de estudio que se realice sobre las policías portuarias españolas pueda ser entendido como exploratorio o de carácter eminentemente introductorio. De este modo, se establece como una cuestión singular de este estudio la triangulación de fuentes y el análisis de los distintos datos cualitativos y cuantitativos que fueron utilizados como mecanismos relacionales de las distintas variables -estáticas y dinámicas- propuestas, planteando de un modo comprensivo las evidencias y espacios de análisis que generan un nuevo acervo de conocimiento científico del objeto de estudio que configura la presente investigación. Por tanto, las fuentes utilizadas en la investigación fueron de tipo primario -cuestionarios y memorias- y secundario -artículos y acervo bibliográfico-. Aunque, si bien es cierto, siguiendo las teorías de Jaime Jiménez ²⁷, que las organizaciones policiales como instituciones de seguridad se presentan con un carácter de acceso limitado; hecho que genera unas ciertas barreras en la recopilación de información precisa y fiable en una investigación como la que aquí se presenta.

Las policías portuarias no son ajenas a lo expuesto anteriormente; por lo tanto, el acopio de información fue uno de los principales retos que tuvo este investigador a la hora de diseñar e implementar el estudio sobre las policías portuarias españolas. No obstante, la barreras de acceso a la información pudieron ser convertidas en oportunidades a través de una serie de estrategias metodológicas: (1) El acopio y análisis de distintos trabajos relativos al componente transversal de las organizaciones policiales y al marco de actuación de las policías portuarias españolas. (2) La triangulación de fuentes como técnica pertinente para profundizar en las dimensiones del objeto de estudio de la investigación, cuya elección permitió sobremanera aumentar el grado de certidumbre a través de la validación de la información y los datos obtenidos mediante las fuentes de información primarias y secundarias. Y, (3) el análisis de informes y memorias de sostenibilidad de Puertos

²⁷ Jaime (2000:20).

del Estado y organismos análogos autonómicos, así como de las Autoridades Portuarias y puertos dependientes de los citados organismos.

1.3.2 Objetivos de la investigación

La presente investigación persigue alcanzar una serie de objetivos relacionados con el análisis de los cuerpos españoles de policía portuaria, de tal modo que permitan la comprensión de los mismos y la posibilidad de superar las dificultades lógicas que presentan. En este sentido, se tiene como finalidad singular la de comprender las dimensiones de esta tipología de cuerpos policiales, así como de las distintas interacciones producidas con el entorno en el que actúan. Por ello, son **objetivos** esenciales de la investigación, los que a continuación se relacionan:

- a. Determinar la importancia de la estructura y actividad de los cuerpos de policía portuarios españoles como actores relevantes del modelo policial español en su condición de policías administrativas especiales del dominio público portuario.
- b. Establecer los criterios teórico-formales sobre la evolución de los cuerpos de policía portuaria, analizando el marco conceptual y de interacción que de dicha evolución deriva.
- c. Identificar, desde el análisis comparado, los distintos mecanismos y modelos de gestión configuradores de los servicios de policía en los entornos portuarios.
- d. Describir el esquema general al que responde el modelo policial español, así como las bases conceptuales que alinean los elementos integradores de las policías portuarias españolas en el sistema.

- e. Establecer el marco de relación de las policías portuarias con el sistema portuario español, tanto en su dependencia como en su posicionamiento respecto a la gestión de las políticas, programas y planes de seguridad y protección portuaria.
- f. Precisar el marco de actuación de las policías portuarias en España, de modo que permita definir las dimensiones normativas y empíricas de los citados cuerpos policiales.
- g. Determinar la correlación entre el ordenamiento jurídico y el grado de interacción con el entorno en el que prestan sus servicios los cuerpos de policía portuaria, permitiendo acotar su marco de actuación.
- h. Analizar los mecanismos de coordinación, cooperación y colaboración de los cuerpos de policía portuaria, como herramienta de las relaciones intergubernamentales entre los distintos actores con responsabilidades adyacentes en materia de seguridad y protección portuaria.
- i. Identificar los factores esenciales de la medición de los cuerpos de policía portuaria, de modo que enuncien y aclaren las bases conceptuales del modelo de gestión policial sustentado en la eficacia, eficiencia y economía -economicidad-.

1.3.3 Hipótesis de trabajo: la integración de las policías portuarias en el modelo policial español

La identificación de las dimensiones del concepto de seguridad ciudadana precisa de una acotación lógica y formal de la noción generalista de seguridad, ya sea ésta observada desde un sentido amplio o estricto. Partiendo de la premisa de que la seguridad se configura como un derecho inherente de los ciudadanos, tal y como expone la

Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Convenio Europeo de 1950, así como el preámbulo de la Constitución Española de 1978. El marco conceptual del término seguridad ciudadana de un modo estricto, vincula el alcance y límites de su acción a la protección singular de bienes y personas, así como al sostenimiento de la tranquilidad ciudadana. Este vínculo que se manifiesta de modo convergente con la misión clásica de los cuerpos policiales de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas. Por tanto, la seguridad ciudadana y el libre ejercicio de las libertades públicas constituyen los cimientos para la convivencia en las sociedades democráticas. De este modo, puede entenderse como seguridad ciudadana el conjunto de las distintas actuaciones que tienen como misión, garantizar la protección ciudadana y el libre ejercicio de las libertades de los ciudadanos a través de una serie de mecanismos de actuación de carácter singular y fuertemente particulares, que implementan la acotación lógica del ámbito de la seguridad aceptada por la ciudadanía en su conjunto. Alrededor de este concepto, pues, parece que han de gravitar las funciones de los cuerpos de policía españoles y, por ende, debería ser visto como el epicentro de la integración de las distintas organizaciones policiales en el modelo policial predominante.

La **hipótesis** de partida planteada en esta tesis se corresponde, por tanto, a que es la concepción de la seguridad ciudadana, así como el alcance y los límites que integran su dimensión -desde una perspectiva normativa y metapolítica-, la que permite integrar y dar legitimación a las policías portuarias españolas en su condición de policías administrativas especiales del dominio público portuario como un actor relevante del modelo policial español. De este modo, permitirá dar respuesta a la legitimación de la acción policial en los entornos que complementan el sistema portuario. Asimismo, se parte de la **hipótesis** de que la concepción del ámbito singular de actuación, tipificado normativamente para el conjunto de los cuerpos de policía portuaria españoles, permite desde la perspectiva de la Ciencia Política integrar a

este tipo de cuerpos policiales como actores vertebradores del subespacio de las políticas públicas de seguridad y protección portuaria, ya que deriva de la identificación de las políticas públicas de seguridad como un espacio de diseño, análisis, evaluación y acción pública determinado.

1.4 Estructura expositiva

La estructura expositiva formal de la presente tesis doctoral queda sustentada en tres partes específicas comprendidas en nueve capítulos y un cuerpo final que permiten el desarrollo analítico del objeto fundamental de estudio en esta investigación: las policías portuarias españolas.

La primera parte se configura en cuatro capítulos que responden a la introducción y al modelo teórico que fundamenta la investigación. El primero de ellos hace referencia a la introducción, las dimensiones de la investigación y a la estructura expositiva. En este sentido, se desarrollan los distintos aspectos introductorios que motivan la investigación, así como el interés individual y colectivo en el análisis de las policías portuarias españolas y su relación con las demandas ciudadanas en materia de seguridad. Asimismo, se aborda como premisa de partida de este primer capítulo la relevancia de las policías y, específicamente, las policías portuarias en un sistema político democrático y competitivo, así como las dimensiones de la investigación: definiendo el tipo de estudio, la metodología y fuentes, el objeto, los objetivos perseguidos, el alcance de la investigación y, finalmente, las hipótesis de trabajo diseñadas para la elaboración del estudio propuesto.

El segundo capítulo hace referencia al marco teórico utilizado para el análisis de las policías portuarias españolas. Así, se partirá de la identificación del modelo teórico utilizado: neoinstitucionalismo y teoría de sistemas, estableciendo el marco de correlación existente entre el citado modelo teórico y los modelos teórico-formales y experimentales

de organización policial, así como con el espacio relacional policía-sociedad.

El tercer capítulo aborda el marco conceptual sobre los que descansan los principios generales de las policías portuarias en nuestro país. Para ello, se partirá de la definición y acotación técnico formal del concepto de policía desde la perspectiva politológica y jurídico-administrativa de ambos términos; las dimensiones analíticas del concepto de seguridad ciudadana como elemento esencial de la verificación de la hipótesis de trabajo planteada, y del concepto de modelo policial como marco de integración e interrelación del objeto de estudio de la investigación: proponiendo la relevancia de la configuración territorial del Estado como variable independiente del modelo policial de cada país. Finalmente, el último capítulo que conforma esta primera parte responde, al estudio de los elementos configuradores y complejidades del modelo policial español desde una doble perspectiva: normativa e histórico-política. Este hecho permitirá, desde una perspectiva empírica, advertir la integración de los cuerpos de policía portuaria españoles en el modelo policial interdependiente del sistema político español.

La segunda parte de la tesis presenta un análisis pormenorizado de las policías portuarias en España. De este modo, y desde un enfoque deductivo, se abordarán diversos aspectos de gran relevancia para la investigación, como el estudio del escenario de gestión de las políticas públicas de seguridad y protección portuaria, que conformarán la identificación de los límites de las funciones de las policías portuarias en nuestro país. A ello sigue el estudio del sistema portuario español como ámbito de actuación de las policías portuarias -aspecto que permitirá, de un modo preciso y singular, determinar los límites espaciales de su actividad-. El segundo ámbito de análisis incluido en esta parte hace referencia al marco de análisis y de las dimensiones de la gestión y modelos de gestión de los servicios de policía en los

entornos portuarios, identificando las distintas tipologías de gestión portuaria, mediante las cuales, y desde una perspectiva comparada, se prestan los servicios de policía en la actualidad. A continuación, se identificará el marco de actuación de los cuerpos españoles de policía portuaria que comprenderá el alcance de sus funciones, la magnitud que representa esta tipología de cuerpos policiales dentro del modelo policial español, su proceso evolutivo, así como las consideraciones sobre la medición de los servicios de las policías portuarias españolas.

Asimismo, esta parte de la investigación introduce dos estudios de especial relevancia: Un primer estudio sobre el marco de las relaciones intergubernamentales que tienen lugar entre las policías portuarias y el conjunto de actores que comparten competencias secantes en materia de seguridad y protección portuaria; en el que se identificarán, a su vez, las distintas herramientas de gestión derivadas de las relaciones intergubernamentales, en el ámbito estrictamente policial. Y, un segundo que abordará el debate de las policías portuarias españolas en el escenario de la administración única policial.

Finalmente, en esta parte de la investigación se desarrollarán las conclusiones finales que permiten identificar las dimensiones que comporta el objeto de estudio de la misma.

La tesis se completa con un tercer cuerpo final en el cual se incluyen las referencias bibliográficas y documentales utilizadas y consultadas en la investigación, así como una serie de anexos documentales que identifican aspectos basales y normativos de relevancia para el análisis de las policías portuarias españolas.

Capítulo 2

Bases teóricas de la investigación

2.1 Modelo teórico: neoinstitucionalismo y teoría de sistemas

El marco teórico en el que se fundamenta la investigación debe entenderse como el conjunto de elementos basales sobre los que se analiza de un modo riguroso el objeto de estudio propuesto. En este sentido, numerosas son las teorías que, de la extensa literatura especializada, pueden inferirse como válidas y oportunas en el análisis de las organizaciones policiales. Sin embargo, dadas las dimensiones del referido objeto de estudio, así como los objetivos que se plantean en la investigación, se ha optado por conjugar la utilización de dos enfoques que se instrumentan de modo convergente: neoinstitucionalista y sistémico contingente.

La elección de esta tipología de enfoques ha resultado pertinente en el análisis del objeto propuesto en la investigación, ya que permiten un riguroso y robusto estudio de las organizaciones policiales. En todo caso, la utilidad de los enfoques teóricos propuestos se manifiesta en el planteamiento de una serie de categorías que permiten fijar las dimensiones -límites y alcance- de los cuerpos españoles de policía portuaria. No puede obviarse, asimismo, que ambas teorías ofrecen una flexibilidad en su utilización que, de un modo lógico, validan el desarrollo del marco metodológico propuesto. Todo ello deriva en una clara comprensión del objeto de estudio, ya que ambos enfoques metodológicos se muestran pertinentes ante las evidencias empíricas y ciertas aporías que encontrará el investigador a la hora de aplicarlas al análisis organizativo y relacional.

Tanto el neoinstitucionalismo como la teoría de sistemas no pueden suponerse como aspectos teórico-formales ambivalentes, sino

complementarios al compartir espacios secantes en el análisis de conjunto de las organizaciones policiales. Dichos espacios de análisis generan una serie de variables y categorías que, dada su utilidad, permiten explicar los distintos fenómenos que se relacionan e interactúan, de un modo interno y externo, con el objeto de estudio de esta investigación. El marco teórico propuesto ofrece al lector, por tanto, las distintas variables formales derivadas de los enfoques neoinstitucionalistas y sistémico contingente que serán aplicadas, de un modo lógico, a lo largo de los capítulos en los que se configura la tesis doctoral propuesta. En todo caso, ambas teorías se analizarán a continuación con rigor y sin reservas; fijando la evolución y los elementos primarios y secundarios que permitan a nivel macro y micro el análisis de las policías portuarias españolas.

2.1.1 Enfoque neoinstitucionalista

Las teorías neoinstitucionalistas surgen en 1980, como lógica reinterpretación del institucionalismo clásico que centraba en esencia su marco de análisis en el Estado y en sus aspectos formales y que generaba por ello, diferentes corrientes críticas: conductismo y estructuralismo funcional. En este sentido, autores como Olsen y Mach²⁸ consideran que el neoinstitucionalismo nace y emerge como respuesta a los cambios institucionales derivados de la modernización y adaptación a su entorno. Recuérdese llegados a este punto, que las instituciones a partir de la década de los ochenta, como consecuencia directa del pleno desarrollo del estado del bienestar, se transforman en organizaciones complejas, importantes y capaces que tienen grandes impactos sobre el conjunto de la ciudadanía, ya que tanto actores políticos como sociales se convierten en organizaciones formales²⁹.

²⁸ Olsen y Mach (1984:734).

²⁹ En este sentido, Closa (1994: 336), argumenta que la premisa del neoinstitucionalismo es simple, ya que el comportamiento de los actores está mediatizado por las instituciones sobre las que se enmarca, entendiendo por

De este modo, las instituciones se modulan en organizaciones complejas que integran a los distintos actores individuales de polarización que se han ido incorporando a la sociedad de forma paulatina y que generan, por ello, consecuencias distributivas³⁰. No puede obviarse, llegados a este punto, que dichos actores no solo fomentan la actividad social y la competencia racional entre unidades no agregadas, sino que reconfiguran la acción política, así como los resultados e impactos de la misma. Este hecho, supone tres prerrogativas según Immergut³¹: (1) Las preferencias manifestadas en la acción no deben combinarse con las preferencias reales. (2) Los métodos para agrupar intereses se presentan de modo distorsionado. Y, (3) La propia configuración institucional genera privilegios a los grupos de interés particulares y, por ende, podrán requerir continuas reformas.

Siguiendo estos postulados, Cerny considera que todo proceso de estructuración formal de una organización implica, desde la lógica neoinstitucionalista, un proceso de continua interacción entre el entorno y la propia estructura, ya que emerge y se consolida como palanca del cambio organizativo y cultural en condiciones de certidumbre³². No puede obviarse que, para el autor, estos procesos han sido utilizados desde las postrimerías del siglo XX, como la característica predominante

institución no sólo a los elementos formales, sino también a aquellos que responden a los procedimientos operacionales estándar, el derecho blando, así como las normas y acuerdos de comportamiento. En este sentido, otros autores, como Fernández Villazala (2006:12), proponen que el neoinstitucionalismo introduce dos novedades esenciales: (1) Amplía el concepto de institución y lo extiende al conjunto de procedimientos formales e informales que vertebran la acción político-administrativa. Y, (2) desarrolla y profundiza el institucionalismo clásico al plantear nuevas preguntas conceptuales que privilegian la formulación de respuestas explicativas y, por tanto, menos descriptivas.

³⁰ Aspinwall y Schneider (2000: 6).

³¹ Immergut (2006: 393).

³² Cerny (1990: 11-53).

del desarrollo político y de la propia Administración, máxime si se circunscribe el análisis a las organizaciones policiales.

Así, los elementos característicos del neoinstitucionalismo surgen como una evolución lógica del institucionalismo clásico, donde el método descriptivo-deductivo se experimenta a partir de las preposiciones teóricas en el que se fundamenta el funcionamiento de las organizaciones y, cuya diferencia se sustenta esencialmente en las siguientes premisas³³: (1) Del enfoque sobre la organización al enfoque sobre las reglas formales. (2) De la concepción formal a la concepción informal. (3) De una visión estática de la instituciones a una visión dinámica. (4) De valores arraigados y opacos a valores críticos y constructivos. (5) De una perspectiva de institución holística a una perspectiva desagregada. Y, (6) de la independencia -cooptación- a la prevalencia -constitución- institucional. Los distintos elementos aquí descritos permiten estudiar los distintos procesos y procedimientos que se generan dentro de las instituciones, así como el conjunto de reglas formales e informales de acción de los distintos actores que, de modo orgánico y nominal, configuran las mismas. En todo caso, el neoinstitucionalismo se presenta de un modo teórico como una herramienta de análisis que permite observar la flexibilidad y dinámicas de las instituciones -más allá del planteamiento sistémico-, ya que estas se convierten en el mecanismo encargado de moldear los valores de la sociedad en función de la retroalimentación que reciba en forma de demandas y apoyos de su entorno.

En este sentido, Peters³⁴ desarrolla a lo largo de sus estudios los cuatro elementos definitorios que permiten explicar las dinámicas de las instituciones y la interacción continua con su entorno: (1) La autonomía para la toma de decisiones representa la institucionalización de la organización, al no precisar de otro tipo de instituciones la fase de

³³ Lowndes (2002: 64).

³⁴ Peters (2000: 8).

implementación de la acción político-administrativa. (2) La capacidad de adaptación de las instituciones con su entorno. (3) La complejidad de las estructuras internas permiten a las instituciones asegurar estructuras internas que permitan la consecución finalista de sus objetivos. Y, (4) la coherencia institucional para gestionar los procedimientos laborales y funcionales.

En contraposición a lo desarrollado anteriormente, autores como Powell y DiMaggio³⁵ entienden que tanto el institucionalismo como el neoinstitucionalismo comparten elementos secantes entre sí: ambas teorías se muestran de modo indiferente ante modelos clásicos de organización racional y múltiples actores; entendiendo a la institucionalización como un elemento dependiente del Estado que genera organizaciones, desde un prisma racional, limitativas y menos instrumentales que están en continua tensión con las dimensiones de la cultura organizativa presente en las instituciones. Este hecho resulta relevante, dada su propia idiosincrasia, en el análisis de organizaciones policiales como es el caso del objeto de estudio que nos ocupa en esta investigación.

Todos y cada uno de los elementos definidos en este aspecto deben ser tomados como base de los distintos enfoques que configuran la teoría neoinstitucionalista y que permite instituir con mayor precisión el estudio de las instituciones.

A continuación se muestra de modo ilustrativo, la relación existente entre los elementos secantes y tangentes por la que se sustenta los distintos enfoques neoinstitucionalistas.

³⁵ Powell y DiMaggio (1991: 12).

	Histórico	Racional	Sociológico
Perspectiva científica	Estructurada	Individualista	Holística
Diseño de la investigación	Estudio de casos históricos	Hipótesis y pruebas macro-cuantitativas	Estudios de caso culturales y cognitivos
Marco temporal	Largo plazo	Corto plazo	Largo plazo
Definición de instituciones	Reglas formales e informales	Reglas y procedimientos	Normas, reglas y cultura
Relación instituciones y acción humana	Variable interviniente	Variable interviniente	Mayor variable independiente
Preferencias	Proceso endógeno de creación de instituciones	Proceso exógeno a modelos teóricos de decisión	Proceso endógeno de actores
Creación de instituciones	Delegación	Conflicto de distribución y reducción de costes	Evolutiva
Evolución institucional	Contingente con patrones de dependencia	Procesos de acuerdos y selección evolutiva	Cognitiva

Fuente: Adaptación. Aspinwall y Schneider (2000)

La configuración analítica de los enfoques neoinstitucionalistas resultantes supone que los comportamientos modulados por los distintos actores, intrínsecos en las instituciones, impactan en la sociedad generando una retroalimentación continua que permite el constante cambio en las instituciones. A ello, puede denominarse como ajustes institucionales: que ya sean mediante el aceleramiento, la ralentización, la prescripción o la proscripción diseña y configura reglas, rutinas, normas, cambios en la estructura e identidades que posibilitan los instrumentos de estabilidad institucional.

Desde esta perspectiva no es difícil advertir cómo las teorías neoinstitucionalistas inciden sobremanera en la modulación institucional de las policías portuarias en España. No obstante, abordar el análisis de la perspectiva teórico-formal de este tipo de instituciones policiales precisará profundizar en el estudio de la tradicional

clasificación que tiene su origen en las tesis aportadas por Wilson³⁶. De las aportaciones realizadas por el autor puede extraerse, fundamentalmente, que la clasificación de los distintos modelos de acción policial se realiza a través de la identificación de una serie de elementos singulares que permiten conocer tanto el comportamiento como el objeto central sobre el que se sustenta el curso de acción policial.

Los modelos policiales clasificados de un modo teórico-formal sin embargo, no son aplicables desde una perspectiva neoinstitucionalista pura a ningún Estado, sino que deben referenciar a los elementos configuradores de cada una de las organizaciones policiales como puede observarse a continuación.

		MODELOS		
		Orientado a la vigilancia o control	Orientado a la legalidad	Orientado a la ciudadanía o comunidad
CARACTERÍSTICAS	Cumplimiento legal	Poca importancia	Elevada importancia	Importancia relativa
	Mantenimiento del orden publico	Mucha importancia	Escasa importancia	Mucha importancia
	Discrecionalidad del poder	Muy amplia	Moderada	Moderada
	Corrupción	Elevada	Escasa	Moderada
	Autoridad	Concentrada	Concentrada	Desconcentrada
	División de responsabilidades	Limitada	Escasa	Alta. Potencia iniciativas
	Innovación	Baja	Escasa	Alta
	Arrestos por delitos menores	Escasa	Muy elevada	Elevada

Fuente: Adaptación de Wilson (1968) y Jar Couselo (2000).

³⁶ Wilson (1968).

Siendo conscientes de la importancia que esta clasificación ha supuesto en el estudio tradicional de los cuerpos policiales desde el ámbito de las Ciencias Sociales, resulta pertinente contribuir con una nueva categoría de análisis como es el modelo experimental de orientación a la gobernanza. La citada categoría permitirá conocer, desde una perspectiva empírica, los instrumentos de los que se sirve la gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión de las políticas públicas de seguridad³⁷.

No obstante, la clasificación teórico-formal propuesta guarda una estrecha analogía con la evolución de los modelos organizativos y de gestión coexistentes en las instituciones públicas. Adviértase, que lo anteriormente expuesto se dispone en el análisis como la variable independiente de cada uno de los modelos policiales aquí propuestos, ya que es el propio sistema político-administrativo e institucional de un Estado el que configura el modelo policial y no al contrario.

En el marco de estudio abordado, **los modelos orientados a la vigilancia o control** se sustentan en la definición de la policía como un instrumento singular para el control y la salvaguarda del orden público. Ello implica una intolerancia hacia las conductas sociales no admitidas previamente, tanto en el sistema político como en el sistema de valores de cada Estado, constituyan o no las citadas conductas una vulneración de la legalidad vigente.

Partiendo de esta premisa puede observarse cómo este modelo policial utiliza la represión sobre el conjunto de la ciudadanía como respuesta a evitar determinadas conductas individuales o colectivas que fomenten la comisión de delitos o infracciones.

³⁷ Para un estudio más detallado, véanse las aportaciones de Natera (2004 y 2005) respecto a la gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión de las políticas públicas.

El objetivo principal de las organizaciones policiales insertas en este modelo es, por tanto, la continua observancia del comportamiento de los individuos que componen la sociedad, ya sea desde una perspectiva individual o colectiva y así, preservar el orden público. Como puede advertirse el ejercicio de esta función lleva aparejado, implícitamente, una sistemática vulneración del conjunto de derechos y libertades de los ciudadanos.

La observancia continua como misión de estas organizaciones policiales puede llevar a plantearse, de un modo más inquietante, si ésta misión sería la misma que la de Argos, figura mitológica que con sus cien ojos todo lo veía. Esta referencia mitológica, que a modo de ejemplo se ha creído oportuno utilizar, se manifiesta como relevante para entender la esfera en la que se sustenta el modelo policial orientado a la vigilancia o control.

Por otro lado es preciso señalar, que la alta discrecionalidad por parte de cada uno de los miembros que componen las organizaciones policiales es otro de los rasgos esenciales del modelo, lo que conlleva a la reflexión de que este tipo de actitudes y comportamientos derivan en un alto grado de corrupción interna de los cuerpos policiales.

Las relaciones policía-sociedad, en todo caso, son bajas y de escasa intensidad, por ende, el grado de confianza de la sociedad en la policía es también escaso, hecho que genera una laxa legitimación de la función policial por parte de la sociedad.

En definitiva, tomando en consideración lo expuesto anteriormente es preciso advertir que el modelo en cuestión es característico de los sistemas políticos totalitarios y/o autoritarios. En este sentido, y desde el análisis empírico, puede enunciarse a modo de ejemplo, la misión literal de la policía armada española³⁸, por la que el

³⁸ La Policía Armada española fue un cuerpo policial del régimen franquista, cuya actividad se extendió a lo largo de todo el periodo dictatorial (1939-1975).

ejercicio de sus funciones quedaba acotado a “*la vigilancia total y permanente y represión en caso necesario*”.

Como resulta obvio, en nuestros días este modelo policial está totalmente superado en las sociedades democráticas avanzadas, ya que la asunción e instauración del Estado de Derecho obliga a efectuar cambios formales en el modelo policial. Estos cambios derivan en una evolución hacia modelos más avanzados, tal y como podrá analizarse a continuación.

Modelo orientado a la vigilancia o control	
Misión	Vigilancia o control para el mantenimiento del orden público
Sujeto	Ciudadano
Organización	Jerárquica Centralización
Proceso Interno	Baja tolerancia a las conductas de los ciudadanos
Cultura	Discrecionalidad Corrupción
Aplicación	Sistemas políticos totalitarios o autoritarios

Fuente: Elaboración propia.

El *modelo de gestión garantista orientado a la legalidad* surge a raíz de las transformaciones sociales y tecnológicas que tuvieron lugar a partir de los años cincuenta del pasado siglo y, que derivaron hacia un nuevo planteamiento institucional fundamentado en clásicas estructuras policiales basadas en liderazgos unipersonales, poca burocracia y líneas de mando difusas³⁹. El referido modelo asume un tipo de organización burocrática -asociado, por lo tanto, a sistemas administrativos muy

³⁹ Torrente (1997:17).

burocratizados-, inspirada en los principios de la gestión científica del trabajo⁴⁰.

Las organizaciones policiales de este modo inician una modernización de sus estructuras sustentada en un tipo de personal más cualificado y, por tanto, mejor formado, unos equipos más modernos, y una clara orientación al control de la eficacia -consecución del objetivo- del trabajo individual de cada uno de los componentes de los cuerpos policiales.

La finalidad principal de este modelo policial es la de aplicar y hacer cumplir de un modo estricto las normas. La policía se configura así en el elemento central e instrumental para la aplicación del régimen sancionador, sea este de tipo administrativo o de tipo penal.

Partiendo de estas premisas, puede advertirse que las organizaciones policiales se comportan como estructuras con un elevado grado de rigidez: orientadas, esencialmente, a servir como instrumento sancionador de las infracciones normativas en todas sus tipologías -leves, graves y muy graves-. De forma que, se incentiva por encima de todo el cumplimiento de la Ley en lugar del mantenimiento del orden público en la sociedad.

De hecho, se producen unas relaciones con el conjunto de la sociedad, distantes y cargadas de tensión en el que las estructuras policiales actúan con la presunción de un estándar conductual único. Es decir, que la sociedad en su conjunto es generadora continua de actividades ilícitas. Asimismo, y partiendo de esta idea, se observa que las propias organizaciones policiales generan una especie de sociedad estamental -clases bajas, medias y altas- por la que se instrumentan, previamente, los modos de actuación policial -represión y reacción-.

⁴⁰ Véanse las teorías tanto de Taylor como de Fayol al respecto.

El personal adscrito a las organizaciones policiales insertas en este tipo de modelo actúan de un modo mecanicista a través de la aplicación continua del binomio infracción/sanción. Su trabajo se basa, por tanto, en el cumplimiento sistemático de la norma sin ningún tipo de discrecionalidad en sus acciones. Estructuralmente, son cuerpos altamente jerarquizados con una línea de mando y control claramente definida y una baja orientación hacia el ciudadano -alto acento en la tarea y bajo en las relaciones con el ciudadano-, justificada, en mayor o menor medida, en la preservación no arbitraria de la función policial.

Modelo orientado a la legalidad	
Misión	Aplicación de la ley
Sujeto	Ciudadano
Organización	Jerárquica. Estática
Proceso Interno	Derecho administrativo y penal
Cultura	Autoridad Rigidez Instrumentalidad
Aplicación	Sistemas políticos muy burocratizados

Fuente: Elaboración propia.

El *modelo orientado a la ciudadanía o servicio público* surge como reacción lógica a las distintas evoluciones de la estructura social de los Estados, así como a los cambios en los modelos de gestión de las Administraciones públicas que tuvieron lugar en las postrimerías del siglo XX y que configuraron un nuevo modelo policial, desde una perspectiva teórica, en consonancia con el concepto ampliado de servicio público. Se trata por consiguiente, de una evolución de los modelos expuestos anteriormente que radica, lógicamente, en la propia evolución de los Estados hacia sociedades democráticas más avanzadas.

El modelo que aquí nos ocupa se caracteriza por unos elevados niveles de descentralización que permite a las organizaciones policiales tener un comportamiento flexible en lo que respecta a su adaptación a cada nivel de gobierno u órgano administrativo del que dependan. Todo ello en función de las demandas político-sociales que en materia de seguridad pública genera su entorno, al configurarse como el mecanismo canalizador de las mismas.

Como consecuencia directa de la flexibilidad organizativa anteriormente analizada pueden vislumbrarse dos rasgos, no siempre singulares, pero en todo caso, fuertemente característicos, que permiten la comprensión lógica y analítica de las dimensiones del modelo policial: (1) Una alta discrecionalidad. Y, (2) unas elevadas cuotas de relaciones sociales con su entorno. Este último rasgo debe ser tomado como el epicentro del modelo, ya que es el sustento de su orientación.

A diferencia de lo expuesto con anterioridad, el objeto de las organizaciones policiales que integran este modelo es, fundamentalmente, servir como policía de carácter integral al conjunto de la ciudadanía. Es decir, no solo se encontrarán entre sus funciones las ya clásicas de prevención y restablecimiento de la seguridad y del orden público, sino que incluye a estas, las de investigación de los hechos delictivos y las de protección del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos. Asimismo, aparte de las ya enunciadas, es preciso añadir una batería de funciones que, si bien su materia no es estrictamente policial, definen los límites y el alcance del modelo⁴¹: “el auxilio y protección de las personas en situación de peligro; y la colaboración con los diferentes servicios de protección civil en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública”.

Debe considerarse desde esta perspectiva, a las organizaciones policiales insertas en este modelo, y por encima de cualquier otra

⁴¹ Extracto del artículo 11, letras, b, e, i, de la Ley Orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (BOE de 13 de marzo).

finalidad, como un servicio público con una clara orientación hacia el ciudadano, maximizando así la percepción social de que la policía es un servicio más para la ciudadanía. Llegados a este punto cabe destacar que la tipología policial descrita está latente en las sociedades democráticas más avanzadas, ya que su génesis se encuentra estrechamente vinculada al surgimiento y desarrollo del Estado de bienestar.

Dicho de otro modo, puede observarse cómo a lo largo de este análisis el modelo planteado presenta un nuevo elemento configurador que impacta con los postulados descritos por los distintos autores neoinstitucionalistas tomados como referencia teórica de la investigación: la existente interacción continua entre el binomio policía-comunidad. Esta circunstancia representa para Trojanowicz⁴² “en este tipo de modelo, no está dentro de la esfera del ejercicio policial la obtención de información de la comunidad para el control de la criminalidad”, como tampoco es “la única forma para resolver los problemas de criminalidad de una determinada sociedad”.

El análisis de las anteriores premisas plantea, por tanto, que el modelo policial orientado a la ciudadanía o servicio público se configura alrededor de cuatro elementos característicos:

- Prevención a través de las relaciones con la sociedad.
- Descentralización geográfica.
- Respuesta y responsabilidad hacia la sociedad (*accountability*).
- Actuación mediante criterios de eficacia, eficiencia y economía (economicidad).

Llegados a este punto es preciso señalar en primer lugar, que la prevención se postula como un rasgo fundamental en el modelo, ya que este mecanismo emerge y se consolida en forma de búsqueda continua

⁴² Trojanowicz, *et al.* (1998: 14-26).

de mayores niveles de desempeño de la actividad policial fomentando el control social de su actuación a través de la rendición periódica de cuentas (*accountability*). Esta característica misión fomenta mayores niveles de satisfacción en el conjunto de la ciudadanía y, por tanto, una mayor legitimación de su actuación.

En segundo lugar, el modelo convierte al ciudadano en el epicentro de su acción policial permitiendo que la participación activa, ya sea de un modo individual o colectivo, del conjunto de la ciudadanía sea percibida como un rasgo estratégico para las instituciones policiales que circunscriben su acción a este modelo de orientación policial. En este sentido, tomando como referencia las tesis expuestas por Greene⁴³ puede entenderse que este tipo de modelo policial presenta “una actuación ampliamente participativa que permiten establecer mecanismos de control o evaluación de las estrategias adoptadas, las que, sin duda pueden ser realizadas por la propia comunidad, gestándose así, un proceso de control saludable”.

Chalom ⁴⁴ considera, asimismo, que este tipo de orientación policial produce una “democratización de las organizaciones policiales”, al estar su orientación fundamentada “en la participación, en la acción concertada, en la imputabilidad de los cuerpos policiales, en la transparencia y en la responsabilidad de la gestión policial”.

Considerando lo anterior, se infiere que las distintas instituciones policiales insertas en este tipo de modelo sufren profundas transformaciones, tanto de sus estructuras como de sus funciones, motivadas fundamentalmente de dos hechos singulares:

- (1) El primero está relacionado con la transición de modelos de gestión racional-burocráticos hacia modelos de gestión post-

⁴³ Greene (2006: 363-364).

⁴⁴ Chalom, *et al.* (2001: 49-50).

burocráticos que siguen los postulados de la Nueva Gestión Pública⁴⁵ en este tipo de organizaciones.

(2) Mientras que, el segundo, sin embargo, radica de la asunción de funciones cada vez más amplias y complejas por parte de los cuerpos policiales que requieren, singularmente, una alta especialización de los mismos.

Modelo orientado a la ciudadanía o servicio público	
Misión	Servicio público
Sujeto	Ciudadanía o comunidad
Organización	Descentralización
Proceso Interno	Alta relación con los ciudadanos
Cultura	Discrecionalidad Rendición de cuentas “ <i>Accountability</i> ”
Aplicación	Sistemas democráticos avanzados

Fuente: Elaboración propia.

Los *modelos policiales orientados hacia la gobernanza* surgen como respuesta a la implementación de escenarios de gestión policial que, en la actualidad, exigen un ejercicio de reflexión conceptual que genere la identificación de marcos teóricos que ayuden a replantearse la orientación fundamental a la que deben dirigir todos sus esfuerzos las organizaciones policiales contemporáneas. De este modo, se observa cómo ha ido vertebrándose un nuevo y singular escenario de gobernanza policial en el que emergen una serie de actores de diversa índole corresponsables entre sí, de la configuración de los citados escenarios.

⁴⁵ Para un estudio más detallado sobre los límites y alcances de la Nueva Gestión Pública, véase el estudio editado por Bañón y Carrillo (1997)

Las premisas enunciadas permiten advertir cómo esta nueva orientación queda fuera de las clásicas propuestas aportadas por Wilson. Consecuentemente, este nuevo paradigma se revela como un modelo policial teórico-formal experimental o de tercera generación⁴⁶, ya que tanto su modo de actuación como sus funciones superan -o deben superar- las recogidas en los modelos policiales anteriormente descritos.

No obstante, recuérdese la correlación propuesta al inicio de este estudio donde se afirmaba, que la evolución de los modelos policiales teórico-formales está ligada a la evolución de los modelos de gestión pública implementados en las sociedades avanzadas -“de la burocracia al management, y del management a la gobernanza”⁴⁷-

El modelo policial orientado a la gobernanza, aunque incipiente, emerge de las premisas anteriormente enunciadas, y muestra su relevancia analítica en esta tesis, al configurarse como un nuevo elemento vertebrador entre las relaciones neoinstitucionales policía-sociedad⁴⁸. De este modo, para entender el alcance y los límites del mismo se precisa, en primer lugar, realizar una definición de qué entendemos por gobernanza, así como cuál es su valor o aplicación en las estructuras policiales modernas -o en proceso de modernización-.

⁴⁶ Considero a este modelo como una evolución de los modelos de orientación policial que desarrollan las sociedades democráticas -hacia la legalidad y hacia la sociedad-. Por tanto, creo pertinente pensar en él como un modelo de tercera generación.

⁴⁷ Idea extraída del libro de Joan Prats i Catalá con el mismo título. INAP (2005).

⁴⁸ Para una mayor acotación del término gobernanza, es preciso recurrir a la distinción existente en la lengua inglesa entre *governance* y *government*: *Governance*, se refiere a los sistemas de dirección gubernamental que incluye una serie de actores y relaciones más amplia que los estrictamente contemplados como instituciones de gobierno. *Government*.

Una aproximación al concepto de gobernanza⁴⁹ sería la entendida como el conjunto de actores multinivel público-privados que interactúan entre sí, y de modo reticular, con unos objetivos comunes y capacidad de decisión -ambos- en el curso de acción político-administrativa⁵⁰.

Partiendo de esta definición es preciso señalar, sin ánimo exhaustivo, los siguientes rasgos fundamentales del concepto:

- (1) Desde la perspectiva de la gestión pública, es una extensión del concepto de la Nueva Gestión Pública (NGP).
- (2) Va más allá del carácter exclusivo de las instituciones y actores políticos en la gestión de los asuntos públicos.
- (3) Identifica a múltiples actores -del sector público y del sector privado- que interactúan en red, con la facultad de intervención en la gestión de los asuntos públicos.
- (4) Genera interdependencias entre los citados actores, fraguándose mecanismos de cooperación y participación en la toma de decisiones, así como en la asunción de responsabilidades.

⁴⁹ El tratamiento del concepto de gobernanza propuesto está inspirado, fundamentalmente, en las aportaciones realizadas al mismo por Natera (2005), Aguilar Villanueva (2005 y 2014), Prats (2005) y Vanaclocha (2013).

⁵⁰ Kooiman (1993), definen a la gobernanza como a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones públicas en los sistemas democráticos. Rhodes (1996), entiende por gobernanza como el modo de gestión mediante redes autoorganizadas e interorganizacionales.

En definitiva, el planteamiento del concepto puede verse desde la óptica del ejercicio de autoridad política, económica y administrativa para gestionar los asuntos de una comunidad, incluyendo una serie de complejas instituciones, sistemas y procesos, que implica al estado, la sociedad civil y el sector privado de un modo democrático y transparente.

Ello advierte entonces, que el proceso de gobernanza como en un principio podría entenderse, no es algo fruto del azar. Así, siguiendo las tesis de Aguilar Villanueva⁵¹ se advierte que “estos procesos no son aleatorios, discrecionales, irrestrictos, sino que están estructurados por las instituciones y por el conocimiento, poseyendo una estructura institucional y cognoscitiva”.

La propuesta realizada por Aguilar Villanueva pone el acento en la importancia de la cultura de las relaciones existentes entre las instituciones y la sociedad, así como en la transparencia, y en el acceso de la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos.

El conjunto de la sociedad y de las instituciones, desde esta perspectiva, deben poseer, por tanto, un amplio acervo de conocimiento que permita conocer el alcance, límites, dimensiones y metas de la consecución de las expectativas y resultados esperados.

El escenario teórico descrito anteriormente, por tanto, trae consigo el planteamiento de dos cuestiones fundamentales para el estudio que aquí se presenta. ¿Cómo se adapta el concepto de gobernanza al de modelo policial?, y como extensión a la anterior cuestión, ¿Cuáles son sus rasgos fundamentales?

El modelo policial orientado a la gobernanza supera manifiestamente, las clásicas relaciones policía-sociedad. En definitiva, vislumbra una evolución respecto a lo manifestado en los modelos policiales descritos. Así, el mismo se define como un modelo integral – respecto a sus funciones- e integrador –respecto a sus relaciones con la sociedad- cuya misión se sustenta en el servicio público y en la baja discrecionalidad de la acción policial.

⁵¹ Aguilar Villanueva (2014: 17).

Identificamos aquí, por tanto, un modelo que tiene como sujeto de acción al conjunto de la ciudadanía o comunidad, ya que interactúa, formalmente, con la enunciada ciudadanía al quedar integrado en el diseño, en la implementación y en la ejecución de las políticas públicas o programas específicos en materia de seguridad y policial.

El modelo presenta, además, una organización reticular estructurada en la que los actores participantes ⁵² -policiales y/o sociales- tienen meridianamente definidos el alcance y los límites de su actuación formal en el sistema. Siguiendo las premisas propuestas por Vanaclocha⁵³, puede observarse como son características definitorias de las redes de gobernanza pública -y, por tanto, de este modelo de orientación policial-, las que a continuación se relacionan. (1) La existencia de una pluralidad de centros de decisión de carácter multicéntrico y multinivel. (2) Las relaciones de interdependencia entre los actores participantes. (3) La estabilidad de las interacciones que componen el sistema. (4) La importancia de liderazgos de tipo transaccional dentro de la red. Y, (5) la dualidad de las relaciones entre los distintos actores participantes en este modelo de orientación policial.

La orientación estratégica que debe seguir el planteamiento reticular por el que se sustenta este modelo de orientación policial debe

⁵² Debe en este sentido distinguirse, lo que realmente representan los modelos policiales orientados a la gobernanza del uso paulatino de las redes sociales por parte de las organizaciones policiales. Así por ejemplo el programa “policía 2.0” puesto en marcha por el Cuerpo Nacional de Policía español, utiliza la interacción recíproca policía-ciudadanía a través, de las redes sociales para el intercambio continuo de información. El modelo teórico-formal expuesto en este epígrafe, como se ha podido observar, va mucho más allá de esta interacción a través de las redes tecnológicas, tanto en su alcance como en sus límites.

⁵³ Vanaclocha (2013: 14).

distinguir para autores como Natera⁵⁴, dos dimensiones diferenciadas: (1) La dimensión derivada de las relaciones internas de la red, que serán las encargadas de la puesta en marcha de las distintas relaciones y alianzas que faciliten la consecución de los objetivos prefijados. Y, (2) la dimensión relativa a la gestión de la estructura reticular del modelo para adaptarla a las distintas estrategias que, en materia policial, son impulsadas por los líderes políticos -véase aquí la importancia de un factor clave como es el liderazgo-.

Tomando en consideración lo anteriormente expuesto, puede concluirse que el escenario de gestión policial descrito pone de manifiesto que este tipo de modelo policial de carácter experimental, cuya orientación se enfoca a la gobernanza, produce una elevada reciprocidad entre los actores; unos elevados niveles de participación de la ciudadanía; y una necesaria transparencia por parte de las instituciones -ejercicio continuo de rendición de cuentas o accountability-. Por tanto, su ámbito fundamental de aplicación estará enfocado, desde una perspectiva neoinstitucionalista, a sociedades democráticas avanzadas.

En definitiva, no es difícil advertir cómo las distintas organizaciones policiales tienden a emerger y a consolidarse, en este tipo de sociedades como nuevos espacios de la red de gobernanza; dado su carácter canalizador de las demandas sociales en materia de seguridad, que se produce con independencia de cuál sean las variables que incidan sobre la configuración de cada modelo policial.

⁵⁴ Natera (2004: 18).

Modelo orientado a la gobernanza	
Misión	Servicio público
Sujeto	Ciudadanía o comunidad
Organización	Reticular
Proceso Interno	Estructurado Interacción con los ciudadanos
Cultura	Reciprocidad Transparencia Participación Rendición de cuentas “ <i>Accountability</i> ”
Aplicación	Sistemas democráticos avanzados

Fuente: Elaboración propia.

Abundando un poco más en el marco teórico neoinstitucionalista es preciso que, una vez descritos los distintos modelos teórico-formales de organización policial, establezcamos la lógica correlación existente entre el comportamiento -endógeno y exógeno- de las organizaciones policiales -vistas desde una perspectiva neoinstitucionalista pura- y la sociedad sobre la que interactúan. En este sentido, es preciso señalar que debe tomarse a la organización policial como un sujeto relacionado, singularmente, con la sociedad; al ser ésta su creadora. Desde esta óptica señalar que la configuración de las citadas organizaciones policiales responden ante el sistema socio-político y cultural en las que están imbricadas, hecho que permite extraer como conclusión, siguiendo las tesis de autores como Rico y Szabo, que no es la policía la que configura la sociedad, sino que es la sociedad la que configura el modelo policial⁵⁵. De modo que, toda organización policial encontrará su razón de ser en la flexibilidad con la que cuenten sus estructuras internas para adaptarse a los productos de los cambios sociales que emanan de su entorno.

⁵⁵ Szabo (1979: 148), y Rico (1983: 211-233).

La sociedad se configura, por tanto, como el elemento vertebrador de la organización policial, ya que debe responder, coherentemente, al conjunto de valores políticos y sociales inherentes en la sociedad de la que son dependientes.

Szabo⁵⁶, asimismo, señala la importancia, en el instante de abordar el estudio de las relaciones policía-sociedad, de instrumentar las sociedad en tres modelos determinados y en que el grado de convergencia existente entre el espacio de la moral, el espacio de las costumbres y el espacio de las leyes permitirá entender cuál es la importancia que manifiesta cada tipo de sociedad en los modelos de organización policial: sociedad no integrada, sociedad parcialmente integrada y sociedad integrada.

El *Modelo de sociedad no integrada* presenta como características esenciales:

- Amplia diferenciación y complejidad.
- Múltiples costumbres en función de los grupos que componen la comunidad.
- Cultura abstracta y no consensuada.
- Subculturas generadoras de contraculturas.
- Los agentes de socialización⁵⁷ generan una serie de contravalores, en vez de transmitir los elementos definidores de la cultura dominante en la sociedad.
- Sociedades que producen una ruptura del sistema sociocultural a consecuencia de una ausencia de los valores unificadores.

⁵⁶ Szabo (1979).

⁵⁷ Entendemos por agentes de socialización, como el conjunto de actores e instituciones que directa o indirectamente contribuyen al proceso de socialización del individuo a través de pautas y valores determinados. En el campo de la sociología moderna los agentes de socialización más destacados son la familia, la escuela, los grupos pares y los medios de comunicación de masas.

- Legitimidad del poder no reconocible, lo cual genera una difusa autoridad institucional.
- Marco legal como mecanismo de opresión.
- Este tipo de sociedad se encuentra latente en sistemas políticos democráticamente avanzados.

El *Modelo de sociedad parcialmente integrada* muestra en todo caso, que sus características provienen de los siguientes postulados:

- La sociedad se configura mediante una complejidad elevada y una gran diferenciación entre órganos y funciones, ya que son sociedades avanzadas y tecnológicamente desarrolladas.
- Cultura y subculturas diversas como consecuencia de la variedad de costumbres presentes en la sociedad.
- Escasa correlación entre los valores y las normas conductuales.
- Justificación de ciertos tipos de violencia y mayor permisividad hacia las conductas desalineadas⁵⁸.
- Fuerte legitimidad hacia el poder.
- Este tipo de sociedad se encuentra latente en sistemas políticos con una democracia incipiente y/o parcialmente desarrollados.

El *Modelo de sociedad integrada* sin embargo, responde a las premisas que a continuación se presentan:

- La sociedad se configura a través de valores que emanan de la costumbre.
- El sistema de valores y normas son los que delimitan la conducta, ya sea aceptada o no aceptada.

⁵⁸ Esta permisibilidad latente ante las conductas desalineadas en este tipo de sociedades, genera la irrupción de un nuevo juego de adjetivos, como acto antisocial, delictivo o desviado, utilizados en función de la intensidad con la que se quiera calificar una determinada conducta.

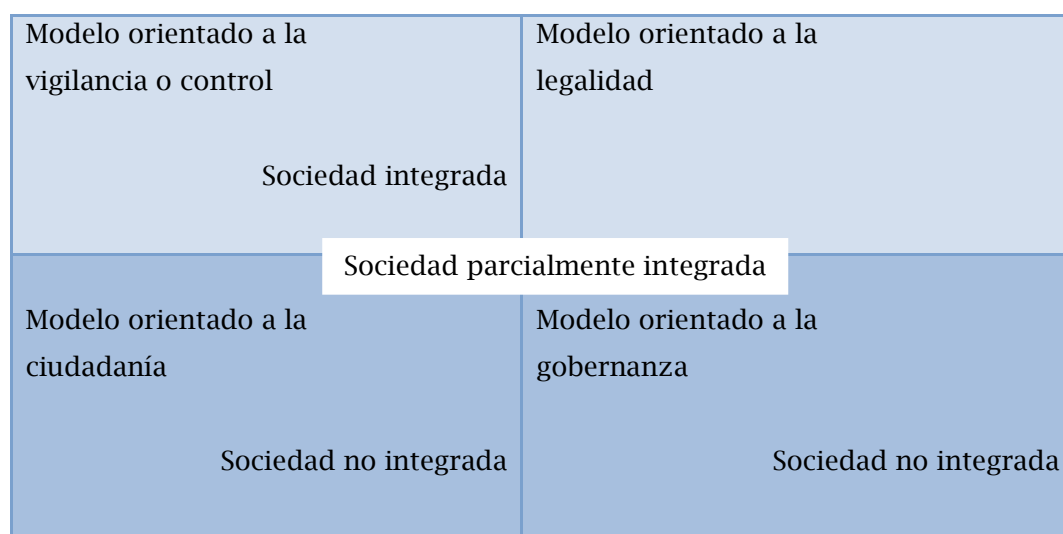
- Los agentes de socialización funcionan como correa de transmisión del sistema de valores predominante, ya que son sociedades sencillas y poco complejas.
- Las políticas socioeconómicas están en consonancia con el sistema político y con la ideología predominante.
- La legitimidad del poder es entendida y asumida por todos los miembros de la sociedad.
- El ejercicio de la violencia, no queda justificado ni entendido en este modelo de sociedad y es consecuencia de patologías sociales o individuales.
- Este tipo de sociedad se encuentra latente en los sistemas políticos totalitarios y/o autoritarios.

Como puede advertirse, los modelos de sociedad propuestos por Szabo guardan una estrecha relación con la configuración de la organización policial latente en cada sociedad.

De este modo, en las sociedades integradas o en ciertos modelos de sociedades parcialmente integradas -monolíticas-, es la propia sociedad la que ejerce el control sobre los actos delictivos y de inseguridad ciudadana. Siendo la función policial de *agente pacificador* predominante cuando la tensión entre los individuos es elevada.

En las sociedades no integradas o en ciertos modelos de sociedades parcialmente integradas -fragmentarias- sin embargo, la sociedad, dada su complejidad, no puede ejercer el control de los actos delictivos ni servir de garante de la seguridad ciudadana. Desde esta perspectiva se establece como funciones policiales antonomásticas, *garantizar el orden público, controlar la delincuencia, y servir como agente armonizador de la sociedad.*

Figura 1. Relación de modelos policiales con tipos de sociedad



Fuente: Elaboración propia.

Así, conjugando los modelos clásicos de orientación policial con los modelos de sociedad propuestos en este estudio ha podido observarse la correlación directa existente entre los tipos de sociedad y los distintos modelos de orientación policial planteados.

Tales circunstancias permiten observar que los modelos teórico-formales de orientación policial, así como el marco de las relaciones de las instituciones policiales con la sociedad convergen y se complementan con las teorías neoinstitucionalistas propuestas en esta investigación, ya que la identificación de distintas categorías de análisis permiten explicar la importancia y magnitud de las instituciones policiales objeto de este estudio. Asimismo, se plantea un nuevo marco analítico que permite identificar los elementos centrales de las estructuras, el proceso de construcción y de la evolución de las policías portuarias españolas que con dependencia, de las normas e interacciones en ellas participantes, modulan los objetivos, actividades, cultura y marco de relaciones con el resto de actores policiales que integran, en la actualidad, el modelo policial español. El neoinstitucionalismo, por tanto, y a partir de variables como la

estructura, el marco normativo, la actividad y la evolución será una de las teorías utilizadas para el diseño e implementación analítica de la investigación que aquí se presenta en forma de tesis doctoral.

2.1.2 Enfoque sistémico-contingente

En el contexto de la investigación empírica y del desarrollo teórico surgido a partir de la segunda mitad del siglo XX, emerge el análisis de sistemas que, frente a otras teorías como el conductismo, la teoría de la decisión, la elección racional, o la teoría de las organizaciones, revolucionó sobremanera los estudios científicos en el campo de la Ciencia Política. La teoría de sistemas, por lo tanto, puede observarse como una de las opciones analíticas más importantes para llevar a cabo esta investigación, ya que el análisis sistémico se orienta, fundamentalmente, en revelar las identidades de los elementos que lo componen: la naturaleza de sus interacciones endógenas y exógenas, así como los cambios dinámicos que modulan las conductas o evolución del sistema en su conjunto⁵⁹.

Easton⁶⁰ propone en este sentido, una serie de categorías de análisis que permiten el estudio de las organizaciones policiales como un sistema conductual, al interpretar que el ciclo vital de esta compleja tipología de organización se sustenta en una serie de procesos que producen determinados insumos y que se convierten en productos -las políticas autoritarias, las decisiones y las acciones ejecutivas-. Por tanto, el autor sostiene que las organizaciones, singularmente, responden a un sistema de conducta imbricado en un entorno determinado y, a cuyas influencias está constantemente sometido. De modo que, nos encontramos ante un sistema organizativo abierto y por el cual, pueden plantearse una serie de interrogantes cómo: el tipo de intercambios que el sistema mantiene con su entorno, las respuestas de los actores

⁵⁹ Rapaport (1984: 197-215).

⁶⁰ Easton (1992: 216-231).

sistémicos ante el intercambio, y la identificación de los determinantes de los referidos procesos dinámicos.

Recuérdese llegados a este punto, que la interacción de las organizaciones con su entorno –sea este de tipo *intrasocietal* o *extrasocietal*⁶¹– permite regular las conductas y valores, transformar la estructura interna, así como reformular su misión y objetivos principales.

El autor considera, sin embargo, que el funcionamiento sistémico debe mantener latente un constante estado de equilibrio frente a la presencia de influencias emanadas de su entorno, ya que estas se convierten, sin lugar a dudas, en elementos desconfiguradores de las relaciones de poder integradas en el sistema organizativo. Este hecho provoca ciertos desplazamientos que generan un nuevo estado de equilibrio a través de las fuentes de tensión internas y externas.

Las tesis de Luhmann⁶², ante ello, desarrollan una revisión de las categorías de análisis del enfoque sistémico propuesto por Easton, introduciendo elementos como la cibernética, las teorías de la comunicación y la evolución, así como el análisis y evaluación de riesgos. Este autor considera a la “complejidad” como la presencia de múltiples alternativas, reino de diferencias y espacio donde gobierna la relación frente a cualquier tipo de determinismo mecánico. Por tanto, el análisis debe comenzar a partir de las categorías –sistema, entorno y complejidad–.

⁶¹ Easton (1992) entiende como entorno intrasocietal a aquellos actores que pertenecen a la misma sociedad que el sistema político, comprendiendo series de conducta, actividades e ideas semejantes que modulan las circunstancias sobre las que opera un determinado sistema. Sin embargo, el entorno extrasocietal hace referencia a todos los sistemas no insertos en la sociedad, como es el caso de la sociedad internacional –suprasistema del que forma parte toda sociedad individual–.

⁶² Luhmann (1992).

En esta perspectiva, Izuzquiza⁶³ considera que la complejidad que expone Luhmann debe ser considerada como un concepto de múltiples dimensiones -relaciones a través de un objeto, una acción y una situación- por el cual, se perfila en el carácter central del análisis de las relaciones.

Siguiendo con Luhmann puede afirmarse que el ámbito de función -aunque en sentido opuesto al de Parsons- tiene una gran relevancia en el análisis, ya que establece una correlación entre función y teoría de sistemas -todo sistema se define por la función que cumple-, entendiendo que es el propio sistema el que está subordinado a la función y no al contrario. Por lo tanto, la perspectiva analítica del autor se traduce en que los sistemas -ya sean de tipo abierto o cerrado- son esquemas de observación dependientes de la función, así como un instrumento para abordar el problema de la complejidad.

Finalmente, autores como Matus⁶⁴ consideran que el análisis sistémico debe ser articulado teniendo en cuenta que el conflicto se presenta de modo inherente a toda forma de organización compleja y, por tanto, será la variable que permita identificar los cambios producidos. Puede observarse como existe por parte del autor un reflejo de intentar articular el método dialéctico con la teoría de sistemas; para ello analiza sistemas complejos y autónomos que funcionan, se reproducen y transforman expresando los intereses de las fuerzas antagónicas que los integran.

La aplicación analítica de este enfoque teórico se traduce que en la actualidad, no puede obviarse cómo se ha acrecentado el debate en torno si es preciso analizar los cuerpos policiales como un modelo o en cambio, estos deber responder al análisis de sistemas: de tal modo que

⁶³ Izuzquiza (1990: 65).

⁶⁴ Matus (1980: 28-53).

los defensores de la teoría de sistemas⁶⁵ basan su argumento en que en un mismo territorio pueden encontrarse diversos cuerpos policiales configurándose cada uno de ellos, con un modelo determinado que responde, de modo intrínseco, a sus propias especificidades; mientras que los detractores de la misma, consideran que los cuerpos policiales responden a un modelo interdependiente del sistema político y de la distribución territorial del poder en cada Estado. En términos académicos se trata de un debate interesante, aunque analizar la cuestión en profundidad provocaría, además de un esfuerzo ímprobo, una desviación del objeto final de este estudio. Si bien, en el marco de esta investigación se optará por utilizar el enfoque de sistemas, conjugado con las corrientes neoinstitucionalistas, al entender que toda organización policial guarda una dependencia directa con el sistema político y con la distribución territorial del poder de cada Estado.

Por consiguiente, y como ha podido advertirse, la denominación utilizada para aquello que se entiende por policía ha sido la de organización policial, al ser en su estructura dónde se ha creído conveniente en la investigación aplicar el marco teórico de un modo directo y así determinar la utilidad del mismo a la hora de abordar su análisis organizativo y su relación con la sociedad. Ello dará respuesta lógica a la comprensión de la importancia que guarda tanto la estructura como los grupos formales e informales en este tipo de organizaciones y que presentan un alto grado de singularidad.

⁶⁵ De este modo, diversos autores, como Rico (1989: 29-47), consideran que es más lógico referirse a sistema al convivir en una misma comunidad diversos cuerpos de policía interdependientes y, por tanto, analizan desde una perspectiva comparada los cuerpos policiales desde una perspectiva de sistemas.

Aristegui (2002: 144) utiliza el término sistema, distinguiendo entre los rasgos y estructura de los cuerpos policiales (modelo) y lo que considera el estudio de conjunto de los citados cuerpos (sistema).

Se contemplará a la organización policial desde esta perspectiva, de un modo holístico, como un sistema socio-técnico⁶⁶ que permite analizar en las organizaciones policiales las distintas interrelaciones entre los elementos que las integran.

Retomando a Easton, se deduce cómo una organización policial comprende un complejo armazón sustentado en el conjunto de relaciones entre los elementos interdependientes que la forman -definición de sistema⁶⁷ desde una perspectiva científica- y que posee unas características determinadas:

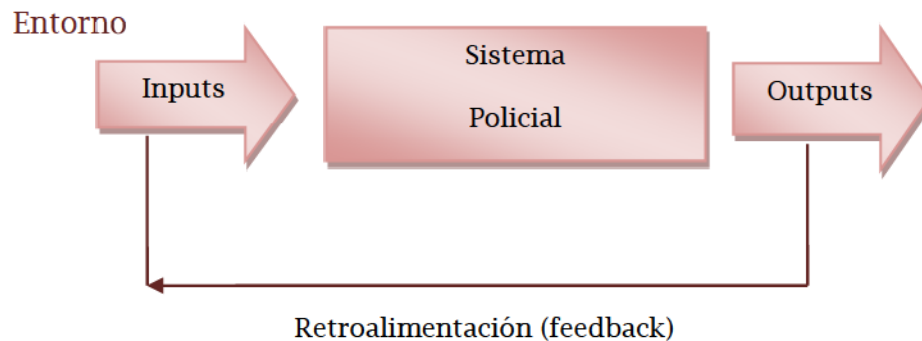
- Todos y cada uno de los elementos que forman el sistema son interdependientes.
- La organización policial depende del entorno en el que se ubica.
- Recibe demandas y apoyos (*inputs*) de su entorno, que los transforma internamente en resultados (*outputs*) que, en el caso de las organizaciones policiales los observamos como la implementación de políticas, programas y planes en materia de seguridad pública.
- Se produce un replanteamiento en función de estímulos de las demandas y apoyos (*inputs*) a través de un mecanismo de retroalimentación (*feedback*). Este recibe información sobre el impacto (*outcomes*) de sus resultados en el entorno, introduciendo -si fuera necesario- reajustes en su proceso interno.

La siguiente figura representa de un modo gráfico, las características inherentes del enfoque de sistemas aplicado a las organizaciones policiales.

⁶⁶ Véase Seiler (1967: 1-22), y Schein (1980: 192-196).

⁶⁷ Véase Easton (1953 y 1957).

Figura 2. Representación del enfoque sistémico en las organizaciones policiales



Fuente: Elaboración propia

Analizado el funcionamiento de las organizaciones policiales a través del enfoque o teoría de sistemas es preciso señalar, cuáles son los elementos -formales e informales- que forman parte del sistema objeto de estudio en este epígrafe.

Para Schein⁶⁸ la organización es “la coordinación planificada de las actividades de un conjunto de personas para el logro de un objetivo común y explícito a través de una cierta división del trabajo y de una jerarquía de autoridad y responsabilidad”. Del clarificador concepto de organización, aquí aportado, puede extraerse, por tanto, que las organizaciones policiales -de un modo formal- presentan los siguientes elementos configuradores:

- Una alta coordinación de la actividad policial.
- La coordinación debe estar sustentada en una línea de control o mando -jerarquía-.
- Las normas y procedimientos deben ser conocidos por todos los miembros de la organización policial.

⁶⁸ Schein (1980: 195).

- Establecimiento de objetivos comunes, explícitos y entendidos por el conjunto de los miembros que forman la organización policial.
- La eficacia de las organizaciones policiales dependerá, del juego de contrapesos entre la integración y la diferenciación. Por lo cual, es preciso que produzca una cierta división del trabajo.
- El estímulo y la motivación a través de premios (estímulo) y castigos (sanción), se utilizan en este tipo de organizaciones como modo de control y cumplimiento de los cometidos individuales de sus miembros.

Los elementos configuradores anteriormente enunciados no agotan el conjunto de la organización, ya que emerge otra serie de elementos informales⁶⁹, que debido a su carácter espontáneo son complejos de analizar. Se hace referencia aquí, a aquellas relaciones no regladas por la organización y que quedan fuera de los elementos configuradores de tipo *formal* de las organizaciones policiales. Entre los que pueden destacarse:

- Los grupos informales. Aunque mal comprendidos, suelen ser vitales para el correcto funcionamiento de este tipo de organizaciones sobre todo cuando las relaciones jerárquicas son tensas. Asimismo, no puede obviarse que los grupos informales son verdaderos agentes facilitadores del trabajo en equipo a través de las distintas relaciones espontáneas de colaboración.
- Las relaciones espontáneas de colaboración. Dada que la coordinación impuesta tiene consistencia, se precisa el desarrollo de estas relaciones espontáneas entre los actores

⁶⁹ Término extraído de los estudios anglosajones “*Informal Organizations*” que aplico aquí, al estar consolidado en los distintos textos españoles especializados en la materia.

que tienden a coordinarse e interactuar entre sí. Ahora bien, este tipo de relaciones debe estar sustentada en la confianza, la comunicación sincera, la reciprocidad, y el sentido de la responsabilidad⁷⁰.

- Las redes de comunicación espontáneas. En el marco de las organizaciones policiales la comunicación vertical tiene un mejor funcionamiento, cuanto mayor es el nivel de confianza mutua entre los integrantes de dichas organizaciones. Presentando, una serie de disfunciones compensadas, en gran medida, con la implementación de distintas redes de comunicación que siguen distintos canales a los procedimentalmente preestablecidos.
- La autoridad y liderazgo informal. En este tipo de organizaciones cabe diferenciar entre la autoridad legítima por razón del cargo que se ocupa dentro de la organización y la autoridad carismática otorgada por los miembros de este tipo de organizaciones a un reducido círculo de personas, independientemente de su posición en la cadena de mando de la organización. Esta “cesión” de autoridad lleva aparejada la aparición de efectivos liderazgos informales dentro de las organizaciones policiales que, en función de las relaciones que mantengan con la línea jerárquica, pueden configurarse, bien como agentes facilitadores de los procesos de la organización, o bien como fuente de conflicto y tensión.

Es lógico plantear por lo tanto, que el estudio de toda organización policial requiere un gran esfuerzo investigador derivado de su propia complejidad idiosincrásica. Así, autores como Ramió ⁷¹

⁷⁰ Rodríguez Porras (2000: 70).

⁷¹ Ramió (1999: 173).

entienden que las organizaciones complejas –como son las policiales– presentan distintas fuentes de poder, destacando sobremanera, las informales. Los instrumentos de poder utilizados, en este tipo de organizaciones, asimismo, derivan de la persuasión y del conocimiento mutuo, configurándose así un tipo de poder holístico en la organización. Es decir, descendiente, ascendiente y adyacente, generador de un auténtico empoderamiento –*empowerment*– de sus miembros.

Como podrá deducirse a lo largo de esta tesis, los rasgos y factores aquí expuestos serán de gran ayuda a la hora de abordar el marco de estudio de las policías portuarias en España. De este modo, los elementos y condicionantes –formales e informales– analizados con anterioridad serán los que, en mayor medida, permitan configurar la actuación de carácter finalista de las organizaciones policiales.

En este sentido, Greene ⁷² argumenta que, tanto los citados elementos formales como los informales en los que se sustenta toda organización policial enfatizan el cambio estructural, así como su adaptación e interacción bidireccional con el entorno en el que dichas organizaciones están imbricadas y, convergiendo a su vez las clásicas estructuras policiales –policía tradicional–, hacia modelos de proximidad, de solución de problemas, y de tolerancia cero.

La innovación policial y experimentación social que dicha convergencia lleva aparejada se sustenta, de un modo empírico, en las renovadas relaciones del binomio policía-sociedad, por las cuales las modulaciones diferenciales en la definición, en los resultados y en el énfasis de la idiosincrasia de la organización policial –sea del orden que sea– supone un lógico solapamiento de los elementos en la evolución de las estructuras policiales. Es decir, que el producto no es resultado de una ruptura abrupta con la configuración anterior, sino que responde a una paulatina adaptación desarrollada a partir del modelo antecedente.

⁷² Greene (2006: 349-424).

Tabla 1. Componentes estructurales y relacionales de las organizaciones policiales

Componentes estructurales y relacionales	Tradicional	Proximidad	Solución de problemas	Tolerancia cero
Objetivo	Aplicación de la ley	Capacitación a través de la prevención del delito	Ley, orden y sentimiento de inseguridad	Problemas de orden
Formas de intervención	Reactiva	Proactiva	Mixta	Proactiva
Actividades policiales	Estrecho. Delito	Amplio. Delito, desorden y calidad de vida	Mixto. Problemas	Estrecho. Localización y comportamiento
Nivel de discrecionalidad	Alto y controlable	Alto y controlable	Alto y controlable	Bajo y controlable
Énfasis de la cultura policial	Interior	Exterior	Mixta	Interior
Proceso de toma de decisiones	Dirigido	Colaborativo	Variado	Dirigido
Comunicación	Vertical	Horizontal	Horizontal	Vertical
Implicación	Baja y pasiva	Alta y activa	Mixta	Baja y pasiva
Interacción con otros actores	Escasos y discontinuos	Participativos e integrados	Participativos e integrados	Moderados y discontinuos
Organización y mando	Centralizado	Descentralizado	Descentralizado	Mixto
Cambio organizativo	Escaso. Organización estática	Amplio. Organización dinámica	Variado en función de la resolución de problemas	Escaso. Organización estática
Fines	Detenciones e índices de criminalidad	Variados	Variados	Detenciones y control

Fuente: Elaboración propia a partir de Greene (2006).

La separación de la policía con la política es uno de los elementos configuradores esenciales de las organizaciones ***policiales tradicionales***, enfatizando los controles por el poder político y por el acervo normativo. Lógicamente, la policía tradicional presenta como misión fundamental la aplicación de la ley y el control-represión del delito -objetivos primordiales de toda actividad policial-, generando un escenario de intervención muy limitado al estar subordinado, tal y como argumenta Bittner⁷³, al poder coactivo de la ley penal para ejercer el control social.

Focalizando el análisis en el espectro organizativo, la policía tradicional se caracteriza por un control exacerbado de las estructuras internas y una cultura⁷⁴ policial orientada, singularmente, hacia la propia organización, aislando a los cuerpos policiales de la sociedad sobre la que actúan. Resulta obvio, en este sentido, que la organización policial tradicional se estructura a través del modelo weberiano clásico, al producirse la separación tajante entre la organización y el entorno, como se ha podido observar anteriormente; generando así un medio disfuncional que impide cambiar las dinámicas policiales, y siendo la propia organización policial la que ejerce el control sobre el mismo.

Las organizaciones policiales tradicionales, asimismo, centran sus esfuerzos en el sostenimiento de las estructuras y funciones, en vez de en los resultados finalistas de la misión policial -seguridad y orden público-, lo que conduce a un modelo centrado en los medios y no en los fines. Este hecho supone la creación por parte de la organización policial de una especie de sistema cerrado, que Manning⁷⁵ califica como

⁷³ Bittner (1970).

⁷⁴ En este sentido, puede observarse como el conjunto de valores utilizados para la transferencia de la cultura en este tipo de organizaciones responden a un conglomerado fundamentado en el mínimo contacto -individual y colectivo- con la sociedad.

⁷⁵ Manning (1979).

reflexivo al considerar que este proceso responde, de un modo singular, a un circuito, mediante el cual “la organización define sus esfuerzos, los mide y enfatiza su éxito basándose en los imperativos que la propia organización ha definido”.

Sin embargo, el germen de la *policía de proximidad* radica en las críticas surgidas en el seno de la sociedad hacia los modelos clásicos de policía tradicional, que han llevado a buscar un equilibrio entre el entorno y la organización policial sustentado en la estandarización de resultados dirigidos hacia la sociedad en su conjunto. Para ello, se establece una serie de programas singulares que precisan la redefinición de la misión policial, la descentralización de las estructuras y un mayor acento en las interacciones del binomio policía-sociedad –uniendo control social formal e informal- que señalen hacia criterios de eficacia y eficiencia policial, e involucren a la comunidad, como un actor clave del proceso, en los objetivos, intervenciones y evaluación de la dinámica policial⁷⁶.

Desde la perspectiva del análisis organizativo, la policía de proximidad se sustenta en una cultura policial donde los factores exógenos integrantes –sociedad civil, individuos y relaciones

⁷⁶ Tomando como referencia la amplia literatura sobre policía de proximidad, puede advertirse como la idiosincrasia de este tipo de organizaciones focaliza su objeto de acción en el desarrollo de la colaboración ciudadana mediante una especie de asociacionismo singular que, de modo horizontal, produce una retroalimentación continua entre la sociedad y las intervenciones policiales. En este sentido, Mastrofski, Worden y Snipes (1995: 540), concluyeron que “construir comunidad tiene como finalidad la prevención del delito, ayudar a las víctimas y mejorar las relaciones con las minorías raciales. La policía fortalece la capacidad y resolución de los ciudadanos para resistir el delito y recuperarse de él. Esto requiere relaciones positivas con los residentes que se preocupan por el barrio. La prevención del delito y la asistencia a la víctima no implican una aplicación directa de la ley. Los programas de policía de proximidad que se concentran en la colaboración ciudadana restan protagonismo a la aplicación de la ley”.

intergubernamentales e intragubernamentales- se anteponen a los factores endógenos clásicos de las organizaciones policiales tradicionales, a través de la interacción y comunicación continua -sean estas formales o informales- con su entorno. Asimismo, el sistema de provisión de servicios responde a una agencialización de las estructuras policiales, configurando estructuras con una menor especialización, menor burocratización y un mayor aplanamiento jerárquico. En definitiva, la descentralización funcional e instrumental, así como el modo de provisión del servicio policial, se presentan como los pilares fundamentales sobre los que descansa la policía de proximidad; de modo que desinhibe formalmente la capacidad policial de implementar su misión con criterios de eficacia y eficiencia hacia una sociedad -entorno cultural, económico y ambiental- activa, dada la flexibilidad y dinámica de este tipo de organizaciones y estructuras policiales.

La policía alineada a la solución de problemas, como evolución lógica de las expuestas anteriormente, responde en mayor medida, a la solución de problemas específicos surgidos en el espectro social buscando soluciones que permitan adaptar los métodos y medios de intervención policial. Por tanto, siguiendo las tesis de Eck⁷⁷ “el enfoque de la policía alineada a la solución de problemas convierte al problema, y no a la norma penal, en la característica que define a la función policial de carácter finalista”, centrando su misión en el efecto e impactos de sus intervenciones⁷⁸ y formalizando metodologías policiales específicas en la lucha contra los actos ilícitos concurrentes en la sociedad.

No obstante, esta tipología de organización policial no se comporta de modo rupturista con la policía denominada de proximidad, en tanto que utiliza los elementos de interacción policía-sociedad para

⁷⁷ Eck (1993: 63).

⁷⁸ Goldstein (1990).

el cumplimiento de sus fines –definir problemas y modulaciones de intervención- de modo analítico, orientando las acciones y decisiones policiales hacia escenarios de gestión policial que conjugan la transparencia y la rendición de cuentas –*accountability*- derivados del alto grado de participación social en la acción policial⁷⁹.

Focalizando el análisis en el espectro organizativo, la policía alineada a la solución de problemas supone un incremento de la inteligencia de las estructuras orgánicas policiales, así como de la priorización de la creatividad y discreción policial –elementos clave en el modelo-. Este hecho lleva aparejado la implementación de un sistema de evaluación continua que introduzca estándares e indicadores para la medición efectiva de las intervenciones policiales, su efectividad e impactos, la revisión sistemática del conocimiento y experiencias previas ante la solución de problemas complejos derivados de la propia idiosincrasia de la actividad policial y sus resultados en el espacio singular de las políticas públicas de seguridad.

El surgimiento de *las estructuras policiales orientadas hacia la tolerancia cero* tiene sus orígenes en la década de los noventa, como evolución de las estructuras policiales alineadas a la solución de problemas⁸⁰. En este sentido, la misión policial se sustenta en el

⁷⁹ Tomando como referencia a autores como Eck (1993), o Goldstein (1990), puede advertirse como la modulación de la policía alineada a la solución de problemas, responde a dos modelos distintos de organización de la actividad policial. El primero de ellos se sustenta en el análisis del problema, la búsqueda de soluciones susceptibles de ser aplicadas, la puesta en marcha de una solución y la evaluación de los impactos de la intervención –ciclo clásico del análisis de políticas públicas-, mientras que el segundo, responde a un escenario analítico menos exigente donde la organización policial reduce considerablemente el análisis del problema, aplicando metodologías tradicionales de respuesta limitando así, la definición y complejidad de los problemas.

⁸⁰ Es preciso señalar en este sentido, la existencia de cierta ambivalencia en la literatura policial sobre el surgimiento inicial de esta tipología de estructura policial. De modo que, puede encontrarse como diversos autores califican al estilo policial de tolerancia

sostenimiento del orden público a través de métodos agresivos de acción policial, con la finalidad de generar un efecto disuasorio en los comportamientos ilícitos que se traducen en problematización para el conjunto de la sociedad sobre la que actúa, ya que tomando como referencia la teoría de los cristales rotos⁸¹, este tipo de comportamientos suponen el precedente de una delincuencia comunitaria mucho más grave. Por tanto, se presenta singularmente como objetivo primordial de esta modulación de las estructuras policiales el mantenimiento del orden en los espacios públicos generando una elevada percepción de la seguridad ciudadana objetiva y subjetiva. Las raíces del mismo se hallan, consiguientemente, en el espectro represor de la acción policial, lo cual implica la sensación involutiva de la misión policial -incluso de escasa calidad democrática dada la falta de legitimidad y el deterioro del marco normativo que sustenta el Estado de Derecho-.

Desde la perspectiva del análisis organizativo, la policía de tolerancia cero se configura en una estructura policial muy especializada en la que conviven departamentos ambivalentes como la policía de proximidad “*guante de terciopelo*” y las unidades de intervención policial como estructuras departamentales encargadas del férreo control de la sociedad “*puño de hierro*”. Es preciso destacar en este sentido, que las acciones policiales derivadas del marco de la tolerancia cero producen como factor endógeno de la organización la medición de un modo difuso de la eficacia policial, ya que

cero “*como el resultado de malinterpretar y poner en práctica de manera errónea los modelos de policía de proximidad o alineación a la solución de problemas*” Rosembaum, Lurigio y Davis (1998: 192-194), mientras que otros consideran que la tolerancia cero, responde a la aplicación exponencial de la policía de proximidad y solución de problemas. Bratton (1990).

⁸¹ Wilson y Kelling (1992), precursores de la teoría de los cristales rotos, consideran que la acción criminal eleva su graduación como resultado del decaimiento de las relaciones policía-sociedad, así como de la falta de atención a los pequeños problemas que suponen un aumento de los comportamientos ilícitos.

tautológicamente puede observarse cómo de un modo empírico los esfuerzos se catalogan como éxitos, y estos a su vez se miden como resultados.

En definitiva, la morfología de las estructuras policiales guarda una estrecha relación con la capacidad de relacionarse y retroalimentarse con su entorno. No puede obviarse en este sentido que los productos finalistas -resultados e impactos- de la acción policial son el resultado de un proceso en el que todos y cada uno de los elementos formales e informales, ya sean analizados desde una perspectiva exógena o endógena a la organización, se presentan de forma antonomástica en la modulación final de los componentes estructurales y relacionales de las organizaciones policiales, armonizando la misión, los resultados, impactos y retroalimentación de carácter finalista de la acción policial. En este sentido, las teorías que emanan del enfoque de sistemas permiten, en consonancia con las teorías neoinstitucionalistas, establecer las distintas categorías de análisis que explican y analizan las dimensiones de los cuerpos policiales objeto de este estudio. Asimismo, se plantea un nuevo marco analítico que permite identificar los elementos centrales de las estructuras, el proceso de construcción y de la evolución de las policías portuarias españolas que, en dependencia de las normas e interacciones en ellas participantes, modulan los objetivos, actividades, cultura y marco de relaciones con el resto de actores policiales que integran el actual modelo policial español. Consiguientemente, la teoría de sistemas a partir de variables como la estructura, el marco normativo, la actividad y la evolución será la que proporcionará un marco teórico complementario para el diseño e implementación del análisis de la investigación aquí presentada.

2.2 A modo de conclusión

La existencia de diversas y enriquecedoras teorías que permiten analizar la estructura, actividad y evolución de las policías portuarias españolas conlleva que en el tipo de investigación presentada sea preciso acotar el enfoque metodológico, de un modo lógico, formal y racional, hacia dos teorías que se presentan de modo convergente y complementario, como son el neoinstitucionalismo y el enfoque de sistemas.

Dicha convergencia y complementariedad permite que, a partir de las diferentes categorías de análisis planteadas pueda profundizarse en la importancia de las generalidades y particularidades que el objeto de estudio manifiesta en su condición de policía administrativa especial del dominio público portuario y, por tanto, como actor relevante en el modelo policial español.

El enfoque propuesto configura de este modo un marco de análisis desde el que se advierten los distintos elementos -formales e informales- que configuran y constituyen el epicentro de las organizaciones policiales objeto de la investigación y por los que, en dependencia con el acervo normativo estatal, así como por los distintos actores interrelacionales, modulan sus actividades, misión, objetivos, estructura y cultura organizativa.

Capítulo 3

Bases conceptuales de la investigación

3.1 Dimensiones analíticas del concepto de policía

La lógica inspirada por el análisis empírico de las distintas revoluciones políticas y sociales que han tenido lugar a lo largo de la historia, advierte cómo el concepto de policía ha tenido distintas acepciones en consonancia con los sistemas políticos que se han ido sucediendo en el tiempo, dando lugar así a un concepto equívoco. Este hecho afecta, significativamente, a las dimensiones del marco conceptual de lo que puede entenderse por policía y, por lo tanto, precisa de su estudio cronológico desde dos ámbitos de análisis diferenciados.

Desde una perspectiva etimológica, la palabra policía deriva de la palabra griega *politeia*; cuyo significado está relacionado con el orden, la organización social y la protección. Sin embargo, no es difícil observar cómo esta primera aproximación etimológica al concepto no guarda una dimensión aproximativa con lo que en la actualidad se entiende como policía, ya sea analizada desde una perspectiva estricta o irrestricta.

Tomando como referencia lógica que la policía en los primeros núcleos de población organizada representa la autoridad de los que ostentan el poder en cada momento, es preciso señalar, entonces, que una evolución del concepto más aproximativa a lo que en nuestros días se entiende por policía tiene su origen en la Francia del siglo XVIII. No obstante, numerosas son las definiciones que, sobre el concepto, pueden encontrarse en la extensa literatura que aborda el estudio de la evolución y dimensión policial en los distintos Estados. Pero con la finalidad de no adentrarse en distintos debates teóricos y facilitar el acuerdo sobre el alcance y los límites del concepto de policía, parece

oportuno proponer la siguiente definición como punto de partida del análisis conceptual.

En un sentido genérico, el concepto de policía puede entenderse como aquellas estructuras jerarquizadas de naturaleza civil, militar o mixta, sometidas a las órdenes de la autoridad gubernativa de un territorio determinado y cuya misión está sustentada en el mantenimiento del orden público, así como en la defensa de la seguridad ciudadana⁸².

Partiendo de esta primera aproximación conceptual es preciso señalar que el concepto de policía es aplicable de un modo directo a toda actividad político-administrativa, al ser una actividad derivada del poder político y como tal, afirma Jar Couselo⁸³ que en una mayor o menor dimensión afecta a los ciudadanos en algún momento de sus vidas. Esta serie de rasgos significativos serán los que permitan profundizar en su estudio conceptual desde una doble perspectiva:

(1) Desde la perspectiva de las Ciencias Sociales y particularmente la Ciencia Política, ya que el concepto guarda relación con el ejercicio de la soberanía, así como con la evolución histórica de las distintas tipologías de Estado.

(2) Desde la perspectiva jurídico-administrativa, ya que la *función de policía*, es la utilizada por las distintas Administraciones públicas para implementar sus competencias garantistas en relación con el sostenimiento y mantenimiento de la seguridad y del orden público.

⁸² Carmona (2014: 91-100).

⁸³ Jar Couselo (1999: 199).

3.1.1 El concepto de policía desde la perspectiva de las Ciencias Sociales y de la Ciencia Política

El estudio del concepto de policía precisa, desde esta perspectiva, la acotación del marco lógico de su relación con el Estado, así como de los sistemas políticos que a lo largo de la historia se han ido prevaleciendo en función de las diversas estructuras y procesos preexistentes. En este sentido, cabe destacar que existe un acuerdo generalizado sobre el papel que representa la policía dentro del sistema sociopolítico del que son dependientes, ya que se entiende como un instrumento configurado a modo de correa de transmisión del orden constituido para establecer los límites de la libertad y de los derechos de los ciudadanos.

De tal circunstancia puede extraerse cómo la policía, así como la función que de ella deriva, es el mecanismo tradicional utilizado por el Estado para ejercer el monopolio legítimo de la violencia. Es decir, la soberanía. Así pues, el concepto de policía es análogo al de Estado, en tanto en cuanto a la evolución histórica y política del mismo. Por ello, el enfoque que se utilizará para analizar la vinculación de la policía –desde una concepción moderna del término– y el poder político será el histórico-político. Este enfoque permitirá determinar los orígenes, así como contrastar el vínculo de la dimensión policial con las características sociopolíticas y culturales del sistema del que son dependientes.

Como ha podido enunciarse con anterioridad, el origen etimológico del concepto de policía se remonta a la antigua Grecia. Así, los *Estados-Ciudad* helénicos reconocían como policía a todo aquello vinculado directamente con el derecho público –leyes cuyo objeto sería preservar el bien común y general–. Partiendo de esta premisa, puede advertirse cómo la defensa de la ciudad –entendida esta como Estado–, y de la sociedad civil que la constituye –elementos ambos inseparables– se

realizaba a través del mantenimiento del orden y de la inviolabilidad del derecho público por aquello conocido como policía.

Con el surgimiento del *Feudalismo* se observa cómo las relaciones entre el poder y la sociedad se configuran mediante pactos de vasallaje creados al efecto. Por lo tanto, la seguridad de los vasallos queda, exclusivamente, en manos de la soberanía de un modo contractual. En este sentido y siguiendo las tesis de Moncada⁸⁴ surge el término del “*ius polizei*”, el que sustenta, que es el soberano quien tiene la potestad de mantener el orden público en un determinado territorio sin que esté sujeto a ningún tipo de control y, por tanto, sus acciones vislumbran un alto grado de arbitrariedad.

Desde esta misma perspectiva, las tesis de Durand⁸⁵ defienden que la policía en un sentido estricto queda vinculada al “*buen orden de la sociedad civil*” en manos de las autoridades estatales; siendo las autoridades eclesiásticas las encargadas del “*buen orden moral y religioso*”.

En el contexto del *Estado Moderno* –recuérdese como origen del Estado-Nación- se produce un reforzamiento del término del “*ius polizei*” derivado de la concentración del poder en manos de los monarcas absolutistas. En este tipo de Estado, la policía, como actividad desarrollada por el monarca absolutista, se entiende como un hecho similar. La concentración de poderes que caracteriza a este tipo de Estado genera para autores como Ballbé⁸⁶ “*una decisiva y permanente presencia de instituciones militares en el ordenamiento y en la praxis del orden público, de la organización policial y del régimen policial*”. De lo cual se desprende, que el ejército era quien concentraba, en mayor medida, las labores policiales; produciéndose una patente y lógica

⁸⁴ Moncada (1959: 71).

⁸⁵ Durand (2004).

⁸⁶ Ballbé (1983: 40).

confusión entre las dimensiones de la función militar y las de la función policial. Sin embargo, este hecho parece clave para que pueda tomarse como cierta la afirmación de que el origen de la policía está ligado al surgimiento del Estado-Nación.

No es difícil advertir dicho lo cual, cómo en la extensa literatura este tipo de Estado ha sido recurrentemente *rebautizado*, por los diversos autores que han abordado el estudio histórico-político de la materia, como Estado-Policía. Cabe citar aquí la idea de Weber⁸⁷ sobre la que descansa las dimensiones del concepto “la función policial no solo constituye una función básica del Estado Moderno, sino que además es una función exclusiva del mismo”.

Así, el concepto de policía en este tipo de Estado parte de la idea de que es el propio Estado quien utiliza la coerción para garantizar el bien común; siendo el soberano absolutista, bajo su arbitrio, el responsable de utilizar los distintos mecanismos de coerción.

Sin embargo, el concepto de policía entendido como toda actividad realizada por el Estado fue evolucionando paulatinamente hacia espacios más restrictivos. De tal modo que, a partir del siglo XVII, se produce una separación entre el ámbito administrativo -monarquía- y el ámbito judicial -derecho escrito-, que no genera ningún tipo de interdependencia entre ambas. Esta circunstancia derivará en una nueva escisión del ámbito puramente administrativo, dando lugar al origen de dos nuevos ámbitos de actuación diferenciada: guerra y hacienda.

Con todo ello, el concepto de policía queda vinculado exclusivamente al sostenimiento del orden de la Nación, así como a la protección de los ciudadanos desde el interior de los Estados -la función de defensa exterior se sustenta en una esfera diferenciada denominada guerra-.

⁸⁷ Weber (1921: 1056).

En las postrimerías del Estado absolutista se aprecia cómo surgen abruptos conflictos entre el conjunto de la ciudadanía y las estructuras policiales, que en manos del monarca representan un órgano de represión arbitraria orientado hacia los intereses comunes más que para el sostenimiento del orden público colectivo. Admitiendo que la policía es un actor predominante en toda organización social, es lógico pensar que la crisis de un determinado modelo policial derivase de las distintas fracturas producidas entre la organización policial y la sociedad en su conjunto.

En reacción al Estado absolutista, y tras la crisis del Estado-Nación, surgen las Revoluciones liberales burguesas entre los siglos XVIII y XIX, que sustentadas en las corrientes ideológicas de la Ilustración dan lugar al surgimiento del *Estado liberal*. En este tipo de Estado tanto los fines como el carácter intervencionista, propios del absolutismo, quedan limitados. Por lo cual, el concepto de policía evoluciona hacia nuevos estadios.

La consagración de uno de los principios fundamentales de la Revolución francesa como es que la Ley debe ser la garantía de los derechos de los ciudadanos pone de manifiesto, siguiendo uno de los preceptos de la Declaración del Hombre y del Ciudadano, que “la garantía de los derechos del hombre y del ciudadano precisa de una fuerza pública. Fuerza pública que se instituye, por tanto, para beneficio de todos y no para la utilidad de aquellos que la tienen en su cargo”. De este modo, será esa fuerza pública -policía- la que ampare el poder político.

El reconocimiento de los derechos y libertades individuales tras la irrupción de la burguesía en el poder, así como el crecimiento de las ciudades derivado de las transformaciones tecnológicas y mercantiles que tuvieron lugar con las distintas etapas de la primera y segunda revolución industrial, fueron el germen de una policía profesionalizada donde su actividad, principalmente, estaba dirigida hacia la defensa de

los derechos y libertades individuales mediante la limitación de los mismos en caso de alteración del orden público. El ejercicio de la coerción, por ende, debe estar vinculado, exclusivamente, al mantenimiento del ya citado orden público, mientras que el ejercicio de las funciones policiales debe tener un carácter discrecional y limitativo en consonancia con las normas que lo regulan.

Hauriou⁸⁸ afirma en este sentido, que en el seno del Estado liberal, la actividad policial fundamental se sustenta en el mantenimiento del orden público mediante el aseguramiento de la tranquilidad en la calle; comprendiendo por orden público, el sumatorio de tranquilidad, seguridad y salubridad.

Lo anteriormente expuesto apoya la idea de cómo las estructuras policiales están insertas en el derecho público de los Estados y sus funciones se orientan hacia la prevención de la criminalidad, así como al sostenimiento de la seguridad y del orden público. Por tanto, las funciones de policía se configuran desde una doble perspectiva: la de la protección ciudadana, y la de la seguridad en sentido estricto. Estas se presentan como la razón de ser de las estructuras policiales generando, según las tesis de Nieto⁸⁹, que se transforme el “concepto de policía de un carácter material, hacia otro de carácter funcional o instrumental”.

El análisis de las organizaciones policiales constituidas durante el siglo XIX, sin embargo, arroja una confrontación entre dos modelos ambivalentes. El modelo anglosajón -inglés o *policía del pueblo*- y el modelo continental -francés o *policía del príncipe*-. El primero de estos modelos surge como respuesta a las demandas de autorregulación social; mientras que el segundo de los modelos expuestos es fruto de la primacía de las diversas características políticas concernientes a la

⁸⁸ Hauriou (1909).

⁸⁹ Nieto (1976: 62).

construcción del propio Estado. Para autores como Loubet⁹⁰, los dos modelos guardan una estrecha relación con la legitimidad del sistema político y el ejercicio de la coacción, de modo que la legitimación del modelo dependerá de dos factores esenciales: (1) La cercanía con el ciudadano. Y, (2) el grado de coacción ejercida.

Como ha podido observarse en la parte introductoria de éste epígrafe, el punto de inflexión del concepto de policía lo encontramos tras la Revolución francesa (1798). Aunque, sin menoscabar la lógica de los acontecimientos, es con la creación de la policía metropolitana de Londres en el siglo XIX, donde se sientan las bases y principios⁹¹, aun hoy vigentes, de lo que según Robert Peel debe tener una determinada organización policial; principios que, lógicamente, se corresponden con el modelo policial anglosajón ya analizado:

- “La misión básica para la cual existe la policía es prevenir el delito y el desorden.
- La capacidad de la policía para realizar sus funciones depende de la pública aprobación de sus acciones.
- La policía debe conseguir que el público coopere espontáneamente en el voluntario cumplimiento de la ley para ser capaz de alcanzar y mantener su respeto.
- El grado de cooperación del público que puede llegar a alcanzarse disminuye en proporción a la necesidad del empleo de la fuerza física.
- La policía no alcanza y conserva el favor del público satisfaciendo a la opinión pública, sino demostrando constantemente su absoluta imparcialidad al servicio de la ley.
- La policía emplea la fuerza física en el grado necesario para conseguir la observancia de la ley o para restaurar el orden

⁹⁰ Loubet (1992: 25).

⁹¹ Véase Jaime (2000).

solamente cuando el ejercicio de la persuasión, el consejo y la advertencia se han mostrado insuficientes.

- La policía, en cualquier tiempo, debe mantener una relación con el público que haga realidad la tradición histórica de que la policía es el público y el público es la policía; solamente llega a ser miembro del público la policía a la que se le paga para prestar una atención completa a los deberes que incumben a cada ciudadano en interés del bienestar y la existencia de la comunidad.
- La policía debe siempre dirigir sus acciones estrictamente hacia sus funciones y nunca pretender usurpar el poder judicial.
- La prueba de la eficiencia policial es la ausencia del delito y desorden, no la evidencia visible de las acciones policiales al actuar contra éstos”.

Es entonces a partir del inicio del siglo XX, cuando comienza a surgir un debate en torno a cómo se imbrica el concepto de policía dentro de las estructuras del Estado y de los sistemas políticos derivados del mismo, así como cuáles son los límites y funciones de su ejercicio o actividad policial.

Cabe así citar la idea del filósofo marxista Althusser⁹² por la que se define a la policía como el aparato represor del Estado, ya que su funcionamiento se sustenta en el ejercicio de la violencia -física o no- y es el instrumento de la burguesía dominante y mediante el cual se asegura su poder. En este mismo sentido, otros autores como Foucault⁹³, sostienen que la policía y el sistema penal son instituciones de poder que no se proponen eliminar el crimen, sino controlarlo dentro de ciertos límites y hacer uso de él, según sus propios intereses.

En la actualidad, el análisis del concepto de policía queda imbricado dentro del propio sistema político configurándose como una

⁹² Althusser (1969).

⁹³ Foucault (1975).

estructura propia del Estado. Y, derivando por ello, a continuas interacciones entre el Estado y la sociedad a través de las estructuras administrativas policiales y que pueden ser clasificadas singularmente como se propone a continuación:

- (1) Interacciones orientadas hacia el interés particular -responden al principio de legalidad- y son de carácter limitativas y ejecutivas.
- (2) Interacciones orientadas hacia el interés comunitario, estas de carácter expansivo, funcionando como agente de intervención social.

Profundizando en el análisis y siguiendo las tesis de Vallés⁹⁴ es preciso señalar la evolución propuesta al marco conceptual del concepto de policía aportado anteriormente. Así, el autor entiende que “la policía es una realidad social plenamente inserta en la red de relaciones sociopolíticas”. Por tanto, no es posible la concepción de una sociedad sin policía, ya que la sociedad genera demandas -a la agenda del sistema y a la agenda gubernamental- en materia de seguridad y protección que necesitan respuestas por parte de los gobiernos concurrentes en la materia.

Denninger⁹⁵ en este sentido considera a la policía como un hecho político y no un concepto metafísico. Por lo que a su juicio, las estructuras policiales no son simplemente instituciones del Estado, sino que estas deben ser singularizadas como policías de un determinado Estado y deben ser susceptibles de adaptarse siempre a las estructuras del propio Estado para el que actúan. En base a las tesis de este autor puede observarse cómo la conceptualización del término guarda una cierta analogía con el análisis previo del entorno socio-económico y del sistema político de cada uno de los Estados sobre el que abordemos el estudio de su organización policial.

⁹⁴ Vallès (1989: 10).

⁹⁵ Denninger (2000).

Siguiendo la correlación planteada anteriormente, otros autores como Rico⁹⁶ afirman que la policía es una institución social que tiene su origen en las grandes conglomeraciones urbanas del siglo XIX, y cuya función está basada, esencialmente, en la protección social a través del principio de autoridad⁹⁷.

En esta misma línea, Waldmann⁹⁸ argumenta que la policía debe ser un reflejo fiel de la cultura social y de la cultura política de un país. De esta tesis se desprende que el concepto de policía es dinámico, ya que debe tener una adecuación continúa a los cambios sociales y políticos que se producen en la comunidad objeto de actuación. Cabe señalar, asimismo, que la relación policía-sociedad se plantea de un modo difuso al ser arduo precisar, cuáles serían los mecanismos de transferencia de cultura entre ambos, así como su retroalimentación dentro del sistema.

Como puede vislumbrarse de las distintas definiciones aportadas del concepto de policía desde la óptica de la Ciencia Política, tanto el alcance como los límites del término, en la actualidad, guardan una estrecha relación con las ideologías del investigador que aborde su estudio en profundidad. Aunque de cualquier modo, en el marco de las sociedades democráticas avanzadas no debe entenderse a este concepto, solamente, como el mecanismo *hacedor* del control social cuyo

⁹⁶ Rico (1988).

⁹⁷ Desde una perspectiva weberiana, la autoridad se vincula, como principio, a la existencia de una legitimidad tanto de origen como de ejercicio inserta en una estructura jerárquica que deriva en comportamientos institucionalizados. De lo anteriormente expuesto puede destacarse que, la autoridad no renuncia al ejercicio legítimo de la violencia sino que, siguiendo las teorías del autor, “ésta se ejerce con un sustento legítimo y en esta medida se minimiza la necesidad de mantener los medios de coerción en constante alerta”. Por tanto a diferencia del concepto de poder, la autoridad es el mecanismo de prevención del ejercicio de la fuerza como tal.

⁹⁸ Waldmann (2003).

funcionamiento se sustenta en el ejercicio legítimo de la violencia, sino que debe hacerse un uso expansivo del mismo, observándole como un actor fundamental del sistema. Es decir, que ofrece, fundamentalmente, un servicio público que, garantizando el ejercicio de las libertades y derechos de los ciudadanos, contribuye a unas mayores cuotas de bienestar a la ciudadanía en su conjunto. Por tanto, se configura como uno de los elementos más obvios y visibles del sistema político de un Estado.

Completado el análisis histórico-político de las dimensiones conceptuales del término policía, desde la óptica de la ciencia Política, se presenta como necesario complementar los límites y alcances de su marco conceptual, desde una perspectiva jurídico-administrativa que permita conocer al investigador la relevancia y la correlación existente con el objeto de la investigación planteado.

3.1.2 El concepto de policía desde la perspectiva jurídico-administrativa

Abordadas las dimensiones del concepto de policía desde la perspectiva de las Ciencias Sociales y de la Ciencia Política, parece lógico que, a través del análisis comparado, se muestre el alcance del concepto desde un ámbito estrictamente jurídico-administrativo. La justificación esencial de este análisis bipolar se encuentra en la relación directa que el término policía tiene con la aplicación de toda actividad administrativa.

De este modo, tomando como referencia las tesis planteadas por Jordana de Pozas⁹⁹, se advierte cómo el concepto de policía se traduce en “aquella actividad que las Administraciones públicas despliegan en el ejercicio de sus propias potestades que, para garantizar el mantenimiento del orden público, limita los derechos de los ciudadanos, mediante el ejercicio, en su caso de la coacción sobre los mismos”.

⁹⁹ Jordana de Pozas (1961: 42).

Partiendo de la definición anterior es preciso señalar los siguientes rasgos característicos, fuertemente singulares y definitorios del concepto de policía aportados por el autor:

- Es una actividad exclusiva y excluyente de las Administraciones públicas.
- Que se realiza en el ejercicio de sus propias potestades.
- Su finalidad es el mantenimiento del orden público.
- Su ejercicio se basa en la limitación de derechos -objetivos y/o subjetivos- de los ciudadanos.
- Utiliza la coacción como mecanismo de represión, distinguiéndose así de otros modos de regulación.

La identificación de estos cinco rasgos característicos señala cómo la acción administrativa policial tiene su razón de ser tanto en la prevención como en la defensa de la seguridad y del orden público, ya sea desde una perspectiva normativa singular o material.

Asimismo, al estar su ejercicio sustentado en la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos, el desarrollo de la actividad policial, genéricamente, está regulado a través de una ley de desarrollo¹⁰⁰ de los preceptos constitucionales configurados al efecto.

La acción policial, por ende, queda sujeta de este modo al principio de legalidad, ya que al afectar esta acción -directa o indirectamente- al ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, la policía actúa como órgano administrativo antonomástico ejerciendo, exclusiva y excluyentemente, las potestades previamente atribuidas y en las condiciones previstas.

¹⁰⁰ En el caso español, queda regulado por la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (BOE de 14 de marzo) que desarrolla los artículos 104 y 149.1.29 de la Constitución Española.

Sentadas las anteriores premisas de partida es preciso complementar el análisis con la acotación lógico-formal de los conceptos de seguridad pública y orden público, al ser su esfera la que delimita la acción policial desde esta perspectiva jurídico-administrativa.

La *seguridad pública* se presenta como un concepto equivoco, dada la amplitud de interpretaciones que de él derivan, al circunscribirse a una pluralidad de actuaciones entre las que se incluye el ejercicio de las distintas organizaciones policiales. Por tanto, puede observarse cómo las funciones de seguridad pública tienen un recorrido mucho más amplio de lo que son, singularmente, las funciones policiales.

Considerando las tesis planteadas por García Iturriaga se entiende que la seguridad pública es aquella dimensión que responde “a la actividad de los poderes públicos y de los particulares -la de éstos de forma complementaria y subsidiaria- cuya finalidad es la protección de las personas y bienes frente a las posibles agresiones violentas producidas, tanto por actos humanos como por fuerzas naturales o hechos accidentales, comprendiendo una serie de medidas de prevención y reparación de daños causados”¹⁰¹.

De las aproximaciones planteadas al concepto de seguridad pública puede extraerse, de este modo, que la circunscripción de este tipo de seguridad no queda solamente conformada por las actividades policiales -la actividad supera la establecida para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad-, sino que también por actividades de protección civil y emergencias, así como por otro tipo de actividades realizadas por las distintas Administraciones públicas, que se orientan hacia escenarios de protección de personas y bienes de interés general. De modo que, tanto

¹⁰¹ García Iturriaga (1993: 52).

la esfera del orden público como la esfera de la seguridad ciudadana¹⁰² quedan insertas en el concepto de seguridad pública.

El concepto de *orden público* sin embargo, está vinculado con la tranquilidad del entorno y por la cual permite al conjunto de la ciudadanía desarrollar su ciclo vital de un modo cotidiano. Esta primera aproximación conceptual debe ser matizada para profundizar tanto en el alcance como en los límites técnico-formales, de lo que, en la actualidad se entiende por orden público. Por tanto, es preciso que se aborde desde dos perspectivas diferenciadas: formal y material.

Desde un punto de vista formal, el orden público se caracterizaría por el acervo de reglas y normas no escritas y emergentes en el tiempo que regulan la convivencia pacífica del conjunto de la ciudadanía en un determinado territorio. En este sentido, Mayer¹⁰³ considera que el orden público está vinculado con el orden social, ya que es en todo caso “la obligación de no perturbar el buen orden de la cosa pública” y, por ende, un derecho natural de policía.

La concepción formal del término establece, en definitiva, que el orden público no tiene relación con el ordenamiento jurídico vigente de un Estado, ya que su misión fundamental es la de tutelar los comportamientos no regulados, que estando legitimados por el conjunto de la ciudadanía, sirven como mecanismo de convivencia ordenada.

Desde un punto de vista material se infiere, no obstante, cómo el orden público se caracteriza por la ausencia de conductas que puedan considerarse como ilícitas y que a su vez, supongan una amenaza a las normas de convivencia previamente reguladas. Por lo cual, el sentido material del concepto introduce un parámetro totalmente diferenciado respecto a su sentido formal: la vinculación del orden público con las

¹⁰² Concepto al que dedicaré un profundo estudio en el tercer capítulo de esta tesis.

¹⁰³ Mayer (1924: 208-212).

normas jurídicas, al entenderse que el orden público es un concepto jurídico cuya potestad recae en los órganos gubernamentales¹⁰⁴.

Como puede observarse, la misión de dilucidar el concepto de orden público se presenta de un modo complejo debido a la ambivalencia existente de la definición del mismo, ya sea desde un punto de vista formal o un punto de vista material. De modo que se optará por exponer el razonamiento del Tribunal Constitucional español ¹⁰⁵, donde define al orden público como “un concepto polivalente, jurídicamente indeterminado y flexible, que por su propia naturaleza se acomoda a las más variadas situaciones de la vida pública. En consecuencia puede hablarse de orden público económico, social, sanitario (...) con apelación en cada caso a los intereses comprendidos en dichas expresiones”.

Tomando como base las nociones planteadas sobre los conceptos de seguridad y orden público, no es difícil advertir cómo el concepto de policía se estructura a través de una actividad administrativa de carácter transversal, ya que su ejercicio puede extenderse a cualquier ámbito social. Aunque, bien es cierto que su función es genéricamente subsidiaria al quedar su acción supeditada a la determinación de un grado singular de amenaza -principio de proporcionalidad- y, su afección a la seguridad y al orden público. Desde esta perspectiva debe tener presente el investigador que no todo nivel de riesgo¹⁰⁶ o amenaza justifica la acción administrativa, ya que la actuación policial en caso de un riesgo aparente derivaría en la ilegalidad de la acción desarrollada.

¹⁰⁴ Un claro ejemplo de lo expuesto en este aspecto, puede encontrarse, en la regulación española de los estados de Alarma, Excepción y Sitio.

¹⁰⁵ Sentencias del Tribunal Constitucional: 33/1982 de 8 de junio y 117/1984 de 5 de diciembre.

¹⁰⁶ Para un análisis en profundidad del concepto de riesgo véanse los estudios de Losada (2012 y 2013).

La distinción que dentro del concepto de policía aporta Parejo¹⁰⁷ se manifiesta como relevante en el curso de elaboración de esta tesis. Así, tomando como referencia las tesis propuestas por el autor puede observarse la distinción conceptual entre dos entidades policiales distintas: (1) las policías en sentido estricto. Y, (2) las policías administrativas especiales -marco en el que quedan insertas las policías portuarias objeto fundamental del presente estudio-.

La conceptualización del término policía en dos categorías de análisis queda sustentada por la premisa de que, de un modo genérico, la protección ciudadana es una competencia exclusiva de la policía en sentido estricto y, por lo tanto, nunca podrán tener exclusividad en la citada materia las policías administrativas especiales.

El análisis realizado por Parejo arroja como singular resultado la congruencia de dos hechos significativos:

- (1) Que las policías administrativas especiales deben reclamar el apoyo de las policías en sentido estricto cuando en su ámbito de actuación se produzca un problema de seguridad pública.
- (2) Que la distinción entre ambas categorías de policía no se basa únicamente en la especificación sectorial de su actuación administrativa de policía, sino, a través de una distinción funcional de tareas administrativas, así como de la correspondiente organización administrativa -con competencias de contenido distinto-, cuyo sumatorio supondría la totalidad de la esfera de la seguridad ciudadana.

En definitiva, teniendo en consideración lo expuesto anteriormente, cabe señalar que desde la perspectiva jurídico-administrativa, la actividad policial se define como una actividad puramente administrativa -elemento emergente respecto al estudio del concepto desde la perspectiva anteriormente propuesta-, ya que en el

¹⁰⁷ Parejo (1998: II).

despliegue del ejercicio de sus potestades -razonadas, bien por el interés público, o bien por el interés colectivo-, su acción es (de)limitadora de los derechos objetivos y subjetivos de los ciudadanos a través de la coacción -elemento análogo respecto al estudio del concepto desde la perspectiva de la Ciencia Política-.

Desde esta óptica conceptual se infiere la existencia de una nueva categoría de análisis, las policías administrativas especiales, que resultará esencial en la comprensión de la relevancia y el posicionamiento que, en la actualidad, tienen las policías portuarias dentro del sistema español de seguridad pública.

3.2 Dimensiones analíticas del concepto de seguridad ciudadana

La seguridad en un sentido genérico -al igual que ocurre con otros conceptos intangibles como el amor, la felicidad o el bienestar-, presenta una gran dificultad a la hora de abordar su definición de un modo preciso. Una aproximación al concepto en castellano podría plantearse de la integración de los términos anglosajones “*security*” -prevención y protección de incidentes de carácter intencionado-, y “*safety*” -prevención y protección de accidentes de carácter fortuito-, como la ausencia de circunstancias no requeridas por los individuos ya sean de tipo material, personal o inherente.

Considerando la definición anterior es preciso señalar que la seguridad, por tanto, es un conjunto de dimensiones secantes entre sí que comporta: (1) La seguridad subjetiva. (2) La seguridad objetiva. Y, (3) la inseguridad tolerable¹⁰⁸.

La seguridad subjetiva está vinculada a un estado de ánimo que deriva en consecuencias reales, individuales y colectivas¹⁰⁹ que, rara vez,

¹⁰⁸ Véase Vertzberger (1998).

¹⁰⁹ Véase Sabaté (1999).

se corresponde con un análisis objetivo. Dicho de otro modo, la seguridad subjetiva puede definirse como la percepción individual y colectiva de ausencia de incertidumbre.

La seguridad objetiva, sin embargo, se corresponde con el tipo de seguridad que, una vez analizada, ofrece unos datos y estadísticas -como el número de robos mensuales en un determinado recinto portuario, por ejemplo-, de las que emerge la gestión de las demandas ciudadanas en materia de seguridad.

Finalmente, la inseguridad tolerable es aquella relacionada con el nivel de riesgo que está dispuesto a asumir de modo individual o colectivo una determinada sociedad. Para ello, calibrarán de forma individual o colectiva el umbral de tolerancia en función de lo considerado como admisible

Expuesto lo anterior, es preciso señalar que la seguridad, tal y como plantea Losada¹¹⁰ está vinculada al riesgo, o mejor dicho, a la ausencia del riesgo en la vida de las personas, ya que cotidianamente seguridad y riesgo conviven; existiendo una estrecha correspondencia entre ambos conceptos al no ser fácil discernir el discontinuo entre seguridad y riesgo.

A partir de este marco de análisis, no es difícil observar que la seguridad, en su sentido más amplio, se comporta de un modo teleológico, ya que siempre persigue un objetivo o hecho finalista previamente establecido y/o regulado, con independencia de cuál sean las relaciones imperantes Estado-sociedad.

Sentadas las anteriores premisas sobre el alcance y límites del concepto genérico de seguridad se considera pertinente en esta tesis realizar una acotación formal de las dimensiones -alcances y límites- conceptuales de aquello que responde a *seguridad ciudadana*. La acotación formal de dicho término precisa en este estudio de un amplio

¹¹⁰ Losada (2013).

análisis, al mostrarse como clave a la hora de validar la hipótesis de partida planteada en la parte introductoria de la investigación: la integración de las policías portuarias dentro del sistema de policial español a través de la dimensión del concepto de seguridad ciudadana.

Desde una perspectiva integradora el concepto de seguridad ciudadana se presenta como una acotación lógica al concepto de seguridad.

La seguridad como un derecho inherente de los ciudadanos, incluido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y en el Convenio Europeo de 1950, se encuentra recogido, adyacente al derecho a la libertad, en el preámbulo de la Constitución Española de 1978, así como en su artículo 17.1.

Partiendo de la base de los citados preceptos constitucionales, así como de las normas que los desarrollan, el concepto de seguridad ciudadana queda vinculado a la protección singular de las personas, de los bienes y al mantenimiento de la tranquilidad ciudadana. De acuerdo con el artículo 104.1, de la Constitución Española, este vínculo será convergente a la misión de la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas. De tal modo que, tomando como referencia la exposición de motivos de la Ley Orgánica 4/2015¹¹¹ se advierte que “la protección de la seguridad ciudadana y el ejercicio de las libertades públicas constituyen un binomio inseparable, y ambos conceptos son requisitos básicos de la convivencia en una sociedad democrática”. En este mismo sentido, dicha norma establece en su parte introductoria que “La seguridad ciudadana constituye un requisito indispensable del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos y amparados por las constituciones democráticas, que sin una garantía real de aquélla, estos quedarían reducidos a una mera declaración

¹¹¹ Ley Orgánica 4/2015 de 30 de marzo, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana (BOE de 31 de marzo).

formal carente en muchos casos de eficacia jurídica. En este sentido, la seguridad ciudadana se configura como uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho”.

En ambas exposiciones de motivos se advierte que la seguridad ciudadana queda vinculada, exclusivamente, al Estado de Derecho, al precisar la (pre)existencia de un conjunto de libertades y derechos de los ciudadanos. Esta circunstancia a su vez, genera la necesidad de establecer los límites en las esferas competenciales de los diferentes órganos administrativos en consonancia con su ámbito de actuación.

Desde una perspectiva administrativista y siguiendo las tesis de Parejo¹¹² se observa cómo la diferencia entre los conceptos de seguridad pública y seguridad ciudadana en tal caso es inexistente, ya que ambas comprenden “el funcionamiento de las instituciones, el orden jurídico existente y los derechos y bienes de los sujetos privados u ordinarios”.

Sin embargo, tomando como referencia las tesis de López Nieto¹¹³ se infiere que, en contraposición de lo anteriormente mencionado, la seguridad ciudadana es una acción puramente administrativa al enunciar que “los ataques hacia la seguridad ciudadana deben tener como respuesta la violencia, ya que el ataque sin violencia en las cosas o bienes de las personas sería una cuestión civil de carácter privado”.

La ambivalencia existente entre los dos razonamientos expuestos tratará de ser dulcificada abordando el estudio del concepto de seguridad ciudadana desde dos perspectivas diferentes: de modo genérico, y de modo estricto.

Así, el concepto de seguridad ciudadana de un modo genérico queda vinculado a la idea de que la seguridad ciudadana va más allá de la esfera de la protección de las libertades públicas de los ciudadanos. De tal modo que, se han de entender como materias propias de la

¹¹² Parejo (1996: 104).

¹¹³ López Nieto (1986: 86).

seguridad ciudadana, por ejemplo, las tareas de protección civil y emergencias que, reguladas como funciones exclusivas de las policías portuarias dentro de los recintos y/o infraestructuras en las que actúan, forman parte de esta perspectiva genérica de la seguridad ciudadana.

El concepto de seguridad ciudadana de un modo estricto queda vinculado a las distintas interpretaciones aportadas por el Tribunal Constitucional, que ha matizado el concepto como aquel que “responde a la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden del ciudadano”¹¹⁴. De las matizaciones al concepto que, en su modo estricto, propone el Tribunal Constitucional, puede señalarse que, en primer lugar, la seguridad ciudadana se presenta como un valor jurídico vinculado en el libre ejercicio de los derechos y libertades públicas de los ciudadanos y, en segundo lugar, la seguridad ciudadana queda vinculada a las percepciones manifestadas de modo individual o colectivo por el conjunto de la ciudadanía.

Las anteriores premisas permiten, por tanto, definir de modo aproximativo el concepto de seguridad ciudadana como aquel conjunto de actuaciones que tienen la misión de garantizar la protección ciudadana, así como el libre ejercicio de las libertades públicas a través de mecanismos de actuación singulares y coordinados, que conlleven a la implementación de mecanismos preventivos y reactivos para restablecer los marcos de seguridad aceptados por el conjunto de la ciudadanía.

Alrededor de este concepto gravitan las funciones propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españolas que, recogidas en el artículo 104 de la Constitución Española, contemplan la dimensión de “proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como garantizar la seguridad ciudadana”.

¹¹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional de 6 de mayo de 1985.

Dando como cierto lo anteriormente expuesto, cabría plantearse entonces si la seguridad ciudadana es una competencia exclusiva y excluyente de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La contestación afirmativa a esta cuestión plantearía que la hipótesis de partida proyectada en esta tesis no se cumpliera, ya que los cuerpos de policía portuaria no están recogidos como actores formales de la esfera denominada Fuerzas y Cuerpos de Seguridad¹¹⁵.

Circunscribiendo el análisis sobre el artículo 1, de la Ley Orgánica 4/2015 puede advertirse cómo la verificación de esta hipótesis distaría de cumplirse al exponer literalmente que, “la seguridad ciudadana es un requisito indispensable para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas, y de su salvaguarda, como bien jurídico de carácter colectivo, es función del Estado, con sujeción a la Constitución y las leyes”. Por tanto, existe por parte del legislador una intención manifiesta de que, en principio, sean de modo particular y exclusivo las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad las concebidas como elemento integrante del sistema.

Sin embargo, si nuestra referencia lógica se circunscribe a lo expuesto en los artículos 2 y 4.1, de la citada Ley Orgánica, puede extraerse que la protección de la seguridad ciudadana no es una competencia exclusiva de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ya que en las materias sujetas a potestades administrativas de policía especial no atribuidas expresamente a órganos dependientes del Ministerio del Interior, el legislador reconoce que “El ejercicio de las potestades y facultades reconocidas a las administraciones públicas y, específicamente, a las autoridades y demás órganos competentes en

¹¹⁵ El artículo 2 de la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (BOE de 14 de marzo), establece que “son Fuerzas y Cuerpos de seguridad: (1) Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la Nación, (2) Los cuerpos de policía dependientes de las comunidades autónomas. Y, (3) los cuerpos de policía dependientes de las corporaciones locales”.

materia de seguridad ciudadana se regirá por los principios de legalidad sin menoscabo de los regímenes legales que regulan ámbitos concretos de la seguridad pública, como la seguridad aérea, marítima, ferroviaria o vial”.

Seguido a lo expuesto, el capítulo IV establece las potestades especiales de la policía administrativa de seguridad previendo que dichos órganos, a través de sus agentes, deberán prestar el auxilio ejecutivo necesario a cualesquiera otras autoridades públicas que lo requieran para asegurar el cumplimiento de las leyes y el mantenimiento de la seguridad ciudadana mediante su tutela efectiva.

Desde esta perspectiva, no es difícil comprobar que la hipótesis de partida señalada en esta tesis se cumple. Y ello es así por el carácter de policía administrativa especial que, en la actualidad, configura a los cuerpos de policías portuarias en España. Por tanto, es el concepto de seguridad ciudadana el que permite que dichos cuerpos se integren dentro del complejo y singular modelo policial español, cuyo estudio será abordado en el siguiente capítulo de la investigación.

3.3 Dimensiones analíticas del concepto de modelo policial

El concepto de modelo policial guarda una estrecha relación con la estructuración territorial del Estado. Como podrá observarse a lo largo del presente epígrafe, la motivación de dicha relación queda sustentada en el marco lógico por el cual las organizaciones policiales dependen, en sentido estricto, del órgano de la administración en las que están integradas y que, de modo primario y esencial, actúan como garantes del mantenimiento de la seguridad y del orden público. Parece oportuno entonces que su forma de organización, así como su regulación, adquiera importancia a la hora de canalizar las demandas ciudadanas conexas con el espacio y subespacios característicos de las políticas públicas de seguridad.

En este contexto, es preciso aportar al análisis una definición aproximativa del concepto de modelo policial: “conjunto de estructuras, procesos y actores que interactúan entre sí con el objetivo de garantizar la seguridad ciudadana y el orden público”¹¹⁶.

Las dimensiones del concepto aportadas permiten observar que la singularidad del modelo de policía configurado tendrá una correlación directa con la eficacia y con el rendimiento de las políticas públicas de seguridad que los distintos órganos gubernamentales implementen a modo de respuesta de las demandas provenientes de su entorno. Es decir, a las “hechuras” de las políticas públicas de seguridad.

Como es lógico pensar, la configuración del modelo debe tener su génesis en la propia configuración del Estado, ya que las dimensiones del modelo policial en su conjunto responden a la propia estructura en el que está imbricado. Así, los distintos modelos policiales que se estudiarán a continuación se configuran dentro del sistema político de cada Estado que a su vez, responde al carácter dinámico del modelo, y que deriva de una aparente flexibilidad que permite su adaptación a las nuevas demandas y cambios sociales de su entorno. Recuérdese, que la seguridad, aunque de un modo transversal, es un ámbito cuasi-supletorio del conjunto de escenarios que comportan su realidad.

La clasificación de los modelos policiales debe responder al esquema lógico-formal de “actuación, despliegue y régimen estatutario de las organizaciones encargadas de hacer cumplir la ley y de preservar la seguridad de la comunidad en la que desenvuelven su actuación profesional”¹¹⁷.

Para obtener una visión de conjunto de la relación que guarda la configuración territorial del Estado con las distintas tipologías de modelo policial, resulta conveniente realizar un somero estudio de la

¹¹⁶ Carmona (2014: 91-100).

¹¹⁷ Toval (2009: 21).

evolución político-administrativa que, a lo largo de la historia, ha tenido lugar en el propio Estado.

Así, en el contexto de las revoluciones liberales del siglo XVIII, tiene su génesis el Estado-Nación. La configuración de este tipo de Estado está caracterizada por la superación a través de un largo proceso -simultáneo del tránsito del feudalismo al capitalismo- de las poliarquías medievales, dando lugar a la instauración de Estados absolutistas que, asentados en este modelo de Estado, comienzan a delimitar territorialmente los ámbitos de soberanía y poder.

Esta nueva configuración del Estado implica, en el ámbito político, la necesidad de incurrir en una tipología de poder concentrado para justificar la legitimidad del monarca absolutista como poder supremo del Estado. En este sentido, debe destacarse la definición que plantea Bodino¹¹⁸ del concepto de soberanía: “el poder de dar las leyes a todos en general y a ninguno en particular (...) sin consentimiento de superior, igual o inferior”.

Hobbes¹¹⁹ advierte, asimismo, la necesidad de realizar un contrato o pacto que de origen al Estado absolutista, ya que la garantía de los derechos subjetivos -propiedad privada y vida- deben estar garantizados por un mecanismo llamado Estado que se posicione por encima de los ciudadanos.

De las anteriores premisas señaladas puede advertirse, por lo tanto, cómo el Estado-Nación precisa de una alta centralización del poder a través de un monarca absolutista, configurándose como el garante de la paz y seguridad de los ciudadanos. Puede apreciarse, de este modo, el diseño, desde una perspectiva centralizada y arbitraria, de los distintos mecanismos de defensa, incluyendo la seguridad y el orden público.

¹¹⁸ Bodino (1576).

¹¹⁹ Hobbes (1651).

A lo largo del siglo XVIII, las citadas revoluciones, presentan un cambio significativo en las dimensiones del concepto de Estado-Nación. El origen del poder no recae ya en el monarca absolutista, sino que es la propia Nación la que ostenta el ejercicio del mismo y, por ende, de la que emana la *soberanía nacional*. No obstante, el poder centralizado –ahora como derecho positivo– sigue configurándose en el elemento vertebrador del Estado, aunque la justificación es bien distinta. Por un lado, la centralización del poder busca la uniformidad poblacional a través de una lengua, cultura, tradición y valores comunes, mientras que, por otro lado, este poder centralizado debe configurarse como el garante de los derechos del conjunto de la ciudadanía. Es decir, que los mecanismos de amparo de la seguridad y del orden público se configuran en forma de elementos precisos y vinculantes para la vigilancia, protección y defensa de los derechos ciudadanos.

De la culminación de estas revoluciones emerge la configuración del Estado como una organización social, ya que obligatoriamente debe contar con un sistema político, un ordenamiento jurídico, un Gobierno, y un territorio¹²⁰. Estos nuevos elementos (re)configuradores del Estado serán, en mayor medida, el germen de las paulatinas descentralizaciones del poder político estatal.

Como ha podido enunciarse, el proceso de descentralización política de los Estados se ha ido sucediendo de un modo ralentizado a partir de los años 60 del pasado siglo, cuando surgió lo que Riker¹²¹ denomina la era del federalismo.

Puede extraerse de la extensa literatura especializada en este tipo de estudios, cómo históricamente los modelos federales de Estado han

¹²⁰ Adviértase, que son elementos configuradores del Estado moderno, la unidad territorial del poder y la unificación de los ordenamientos jurídicos.

¹²¹ Riker (1987).

sido considerados como un sistema secundario y paralelo al del Estado-Nación centralizado.

Así, autores como Elazar¹²² o Watts¹²³ consideran que se ha originado un “*cambio paradigmático*” en las estructuras clásicas del Estado derivadas de una transición hacia Estados federales predominantes y de soberanía limitada.

Desde un marco puramente teórico el Estado-Nación se caracteriza tanto por la concentración como por la centralización del poder. Pero bien es cierto que en las sociedades modernas se ha producido un cuestionamiento de las características anteriormente planteadas que se sustentan en tres premisas fundamentales:

- La distribución territorial del poder se presenta como esencial en las sociedades modernas, ya que debido a sus propias complejidades, necesitan de unas estructuras administrativas descentralizadas -representando menores costes y mayor satisfacción social- que faciliten los procesos de toma de decisiones.
- La proximidad de los núcleos de decisión y sus acciones hacia la ciudadanía genera una mayor capacidad de control democrático.
- La distribución territorial del poder facilitará la convivencia con las distintas colectividades -nacionalidades- presentes en el territorio que, contando con una fuerte conciencia política, manifiestan un hecho diferencial determinado de su realidad social.

En consecuencia, y partiendo de la idea de Estado-Nación, es preciso profundizar en el estudio de cómo las diversas formas de estructuración territorial del poder guardan relación con los modelos

¹²² Elazar (1994).

¹²³ Watts (1996).

policiales. Analíticamente, cabe señalar en este sentido, que la distribución territorial del poder será el elemento configurador del modelo policial de cada Estado, tomando a dicha variable como independiente en el análisis. Es decir, que será la que permita explicar el funcionamiento de un determinado modelo de seguridad a través de su organización policial.

Los *modelos policiales centralizados* son característicos de Estados unitarios puros o altamente centralizados –solamente se produce una tímida descentralización hacia los entes locales-, no implicando por ello que el poder esté también altamente concentrado.

Este tipo de Estado lleva aparejado así una desconcentración territorial del poder de la Administración central hacia organizaciones territoriales –periféricas- interdependientes mediante una función delegada.

El origen de los modelos policiales centralizados derivan del sistema político francés, donde las organizaciones policiales tienen una dependencia jerárquica y funcional de los gobiernos centrales exclusivamente, y cuyas características principales son: una estructura policial muy estructurada, burocratizada y poco flexible. Por tanto, se trata de organizaciones policiales mecanicistas¹²⁴ que, tanto la jerarquía como la rigidez de los procedimientos, generan ciertas dificultades para adaptarse a su entorno.

Como ha podido enunciarse con anterioridad, en este tipo de modelo, y desde un plano puramente teórico, no existen organizaciones policiales dependientes de otras Administraciones públicas –ya sean de

¹²⁴ Para un estudio en profundidad sobre la tipología y características de las organizaciones mecanicistas y orgánicas véase, la obra de Burns y Stalker (1961), donde proponen una clasificación de las organizaciones en función de unos parámetros tales como: la rigidez de sus estructuras y procedimientos, así como por su facilidad o dificultad para adaptarse al entorno y a los cambios organizativos.

carácter funcional o instrumental¹²⁵-, implicando que la organización policial dependiente de la Administración central tenga competencias exclusivas en materia de seguridad -ya sean preventivas o reactivas- en el conjunto del Estado. Actualmente, y desde una perspectiva empírica pura, se infiere cómo en los modelos policiales centralizados se ha producido un discreto proceso de descentralización limitativo en materia policial hacia las entidades locales. Así, puede observarse en dos cuerpos de ámbito nacional franceses -*Police Nationale* y *Gendarmerie Nationale*- y diversos cuerpos de policía de carácter local.

La *Police Nationale*, se estructura como un instituto armado de naturaleza civil, dependiente del Ministerio del Interior, cuya función principal es la de garantizar la seguridad en núcleos de población urbanos mayores a 10.000 habitantes, así como en los territorios de ultramar.

La *Gendarmerie Nationale* sin embargo, se configura como un Instituto armado de naturaleza militar, con dependencia orgánica del Ministerio de Defensa y dependencia funcional del Ministerio del Interior, cuya función principal es la de garantizar la seguridad en zonas rurales y en núcleos de población menores a 10.000 habitantes.

¹²⁵ Entiendo por Administración instrumental aquella que configuran las Administraciones territoriales para el cumplimiento de sus fines a través, de otras formas jurídicas a las que atribuyen limitativamente el ejercicio de potestades o la realización delegada de alguna actividad concreta. Tomando como referencia el modelo de la Administración General del Estado española, puede advertirse que esta tipología de Administración la configuran: los Organismos Autónomos, las Agencias Estatales, las Entidades Públicas Empresariales y Las Sociedades Mercantiles Estatales, así como otros organismos análogos que tengan dependencia orgánica y funcional de los órganos centrales de la Administración.

Respecto a los cuerpos de policía de carácter local señalar que, bajo la dependencia directa de la autoridad del Alcalde¹²⁶, tienen funciones de vigilancia y seguridad municipal limitativas a las funciones de los cuerpos de policía dependientes del Estado de la Nación.

Los *modelos policiales mixtos* son característicos de Estados unitarios muy descentralizados; donde el Estado -tanto por razones políticas como por razones administrativas- configura unidades territoriales -dependientes del ordenamiento jurídico estatal- con poderes políticos propios¹²⁷.

Estos modelos se caracterizan por la *no* exclusividad competencial de la seguridad ciudadana a ninguna de las Administraciones territoriales en las que se configura el Estado. Por tanto, la función es compartida entre diversas organizaciones policiales autónomas -desde el ámbito político y territorial- de carácter funcional o instrumental en dependencia de su vinculación formal con los órganos administrativos de adscripción.

La *función compartida*, en este sentido, queda tasada, respecto a sus funciones, y tanto en su alcance como en los límites, por los reglamentos orgánicos configuradores de cada una de las organizaciones que componen el modelo policial dependiente -integrado- en la referida tipología.

¹²⁶ En este caso concreto, son los Alcaldes, junto con los Consejos Comunales, quienes pueden tomar la decisión facultativa de crear los cuerpos de policía de carácter municipal.

¹²⁷ En este sentido, autores como Ribó y Pastor (2009) concluyen que se pueden detectar diversas formas de formación, establecimiento, reconocimiento y funcionamiento de las distintas “*Unidades Territoriales*”, pero siempre se remite su existencia y su garantía de autonomía al reconocimiento Constitucional y a las leyes que lo desarrollan.

Adviértase así que tanto los mecanismos de coordinación como de cooperación deben estar articulados y consensuados por cada una de las organizaciones policiales, evitando disfunciones en la acción policial.

En los modelos policiales mixtos las relaciones intergubernamentales –vistas desde la perspectiva de estrategias de negociación y sus resultados-, se presentan como un elemento vertebrador del buen funcionamiento del sistema, donde la interacción entre los distintos actores policiales representa el núcleo de tensiones y distensiones competenciales, más allá del “*reparto oficial*” dispuesto en las *Normas Supremas* de cada Estado y/o de las normas de desarrollo en materia policial.

Este modelo debe concebirse, fundamentalmente, desde una perspectiva descentralizada y poco burocratizada –compartiendo estas características con los modelos descentralizados que se expondrán a continuación- y que, por tanto, convierte a los cuerpos policiales en organizaciones de tipo orgánicas. Por ello, su flexibilidad provoca que este tipo de organizaciones sean fácilmente adaptables a su entorno y presenten un comportamiento más dinámico.

El análisis empírico dispone de referencias muy consolidadas que sirven como ejemplo a este tipo modelo. Se optará por analizar, en este sentido, el modelo holandés.

El modelo policial holandés está configurado por veinticinco cuerpos de policía regionales y una Agencia Nacional del Servicio Policial dependiente de los Ministerios de Interior y de Justicia.

Los cuerpos regionales de policía están comandados por un Consejo Regional de Policía, compuesto por los Alcaldes y jefes del Ministerio Fiscal. Las funciones esenciales de estos son de diverso tipo, destacando: vigilancia y patrullaje, investigación de delitos no especializada, prevención del crimen, tráfico y medioambiente.

La Agencia Nacional del Servicio Policial, dependiente de los Ministerios de Interior y de Justicia en el marco de las funciones relativas a policía judicial, asume la misión de dos categorías funcionales diferenciadas:

- Funciones de coordinación, al ser el órgano responsable del cumplimiento de la calidad del servicio policial en los Países Bajos, así como el órgano superior de cada una de las policías regionales a través del principio de proporcionalidad.
- Funciones genéricas de policía, al ser el órgano encargado de las investigaciones a nivel nacional, de la investigación especializada de delitos, servicio de información; de la policía ferroviaria¹²⁸, y del servicio de protección a la familia Real y dignatarios extranjeros.

Los **modelos policiales descentralizados** son característicos de los Estados federales. Recuérdese que esta tipología de Estado resulta, “como un estadio superior en la estructuración territorial a través de la estrecha unión entre voluntades políticas preexistentes y surgiendo así, un nuevo ordenamiento jurídico estatal”.¹²⁹

Estas premisas de partida permiten que entendamos al Estado federal, por tanto, como aquel que establece un alto nivel de autogobierno en los territorios que se federan y, a su vez, garantiza un gobierno estatal compartido por los citados territorios federados. Se utilizará esta lacónica definición como marco interpretativo para la comprensión del funcionamiento y de las interacciones de las organizaciones policiales que están imbricadas en los modelos de policía descentralizados.

¹²⁸ Guarda similitudes con las funciones desarrolladas por las policías portuarias españolas, objeto principal de esta tesis.

¹²⁹ Ribó y Pastor (1996:491).

En esta tipología de modelo policial cada uno de los entes federados tiene un cuerpo de policía propio de carácter integral -en cuanto a sus funciones-, cuyo ámbito de actuación es, exclusivamente, su respectivo territorio.

A nivel de federación -nacional- sin embargo, existe uno o varios cuerpos policiales estatales con funciones de segundo orden y recursos limitados para el desarrollo de la acción policial en su conjunto.

Un hecho a destacar es que las organizaciones policiales insertas en este modelo policial, comparten como características comunes: una alta descentralización, altos niveles de participación de la ciudadanía -al estar el modelo orientado hacia el ciudadano, en vez de al Estado como ocurre con el modelo centralizado-, y altos niveles de especialización. Este tipo de organizaciones policiales, por lo tanto, -al igual que ocurre con las del modelo policial mixto- se configuran de un modo orgánico, dada su alta flexibilidad y capacidad para adaptarse al entorno.

A modo de ejemplo, y con la finalidad de arrojar luz sobre el modelo expuesto, puede señalarse, en este sentido, que el análisis empírico dispone de referencias contrastadas, entre la que cabe destacar el modelo policial alemán, ya que presenta una estructura policial altamente descentralizada que configura, de tal modo, un cuerpo policial por cada Estado federado o *Länder*. El modelo es completado por los diversos cuerpos de policía de carácter Estatal -entendiendo a éste como el conjunto de la federación-.

La Ley Fundamental Alemana de 1949, recoge de un modo preciso el reparto de competencias propias de las policías federales, así como las propias de los cuerpos policiales dependientes de los *Länder*,

Desde esta perspectiva, son propias de la federación: la exclusividad de la vigilancia de fronteras y aduanas, la lucha internacional contra la delincuencia, y de modo cooperativo con las

policías de los *Länder*, las competencias de policía criminal y de la defensa de la Constitución.

Corresponde, asimismo, a los *Länder* de modo exclusivo: las competencias ejecutivas y legislativas en materia de régimen policial y mantenimiento del orden público.

Estos cuerpos policiales poseen, por tanto, una alta especialización funcional y, como nota relevante en este sentido, puede destacarse que guardan una estructura homogénea en cada uno de los Estados federados o *Länder* y, en cualquier caso, contando con una policía de seguridad y tráfico, una policía móvil, una policía de investigación criminal, así como una policía fluvial¹³⁰.

Como ha sido ya enunciado, la distribución territorial del poder incide de un modo directo en la configuración del modelo policial de cada Estado derivando en distintos modos de relación con su entorno.

Tabla 2. Características de los modelos policiales en función de la distribución territorial del poder

	Centralizado	Mixto	Descentralizado
Tipo de Estado	Unitario centralizado	Unitario descentralizado	Federal
Orientación	Estado	Ciudadano	Ciudadano
Tipo de organización	Burocrática (rígida)	Desburocratizada (flexible)	Desburocratizada (flexible)
Grado de interdependencia	Baja	Alta	Media

Fuente: Elaboración propia.

¹³⁰ Guarda, asimismo, similitudes con las funciones desarrolladas por las policías portuarias españolas, objeto de esta tesis.

Finalmente, la acotación analítica del concepto de modelo policial precisa introducir una nueva categoría de análisis como es la naturaleza orgánica de los cuerpos policiales que configuran un determinado modelo policial y que incide sobremanera en su propia configuración.

En este contexto, puede deducirse cómo la naturaleza de cada organización policial deriva de la configuración recogida en los propios Reglamentos Orgánicos configuradores –sea esta civil, militar o mixta–.

Llegados a este punto resulta pertinente plantear la cuestión de, cuál es, si existiera, el motivo por el que surgen las preferencias para configurar una organización policial con una naturaleza determinada.

Una primera aproximación a la cuestión planteada sería que la naturaleza de cada organización policial guarda una estrecha relación con la histórica tradición de los modelos de seguridad configurados por cada Estado.

Si bien, y aunque se puede dar por válida esta afirmación, se cree pertinente profundizar un poco más en el análisis con la finalidad de llegar a entender de un modo más lógico el estado de la cuestión.

Tomando como referencia a Ballbé¹³¹, es preciso realizar una distinción inicial de la naturaleza civil o militar de las organizaciones policiales, sustentada en la premisa de que este tipo de configuraciones derivan directamente de las graves crisis sufridas por los distintos Estados. Este tipo de crisis ha llevado aparejadas a lo largo de la historia fuertes intervenciones militares para resolver los conflictos de orden público y, por tanto, quedando legitimada por su capacidad de resiliencia¹³², la instauración de modelos policiales de naturaleza militar.

¹³¹ Ballbé (1996: 113-127).

¹³² Se entiende por resiliencia, la capacidad de afrontar la adversidad o de sobreponerse a un estímulo adverso. Este término utilizado generalmente en el campo de la psicología y la física, en la actualidad ha sido adaptado, internacionalmente, como un

Siguiendo las líneas características que contrastan estas tesis se infiere, asimismo, que la distribución territorial del poder actúa como variable independiente del análisis al advertirse que los cuerpos de naturaleza militarizada son propios de una distribución del poder altamente centralizada (modelo francés). Y por ello, son los de naturaleza civil, característicos de distribuciones de poder descentralizadas (modelo anglosajón). Sin embargo, para complementar de un modo lógico las categorías analíticas planteadas, resulta pertinente identificar en esta investigación una tercera categoría: los modelos policiales de naturaleza mixta o pluralidad policial, propios de Estados con un alto nivel de descentralización (modelo federal).

Tabla 3. Características de los modelos policiales en función de su naturaleza

	Civil	Militar	Mixto
Naturaleza	Civil	Militar/Paramilitar	Civil/Militar
Ámbito	Territorial	Estatal	Estatal
Organización	Horizontal	Vertical	Vertical
Estructura	Descentralizado	Centralizado	Descentralizado
Dependencia del poder político	Baja	Alta	Media
Actuación	Preventiva	Represiva	Preventiva/Represiva
Orientación	Ciudadano	Estado	Ciudadano/Estado
Apoyo	Alto	Bajo	Difuso
Interacción	Alta	Baja	Difusa

Fuente: Elaboración propia a partir de Jar Couselo (2000: 20).

concepto válido en el campo de estudio de las políticas públicas de seguridad. Si bien, el término, actualmente, no queda recogido en el diccionario de la Real Academia de la Lengua (RAE), es conveniente su utilización dado su alcance y las escasas semejanzas existentes con otros términos que podrían considerarse, a priori, como análogos.

3.4 A modo de conclusión

El análisis del concepto de policía -sea ésta tomada en un sentido estricto, o bien en un sentido irrestricto-, precisa en una investigación como la que aquí se presenta acotar de una manera lógica y formal sus dimensiones.

Dando como cierto que aquello que entendemos por policía responde a unas estructuras públicas jerarquizadas de naturaleza civil, militar o mixta, dependientes de la autoridad gubernativa en un territorio determinado y cuya razón de ser responde al mantenimiento del orden público, así como al resguardo de la seguridad ciudadana, no puede obviarse, sin embargo, que en virtud de la magnitud que el concepto presenta dentro del sistema político de los Estados sea pertinente abordarlo de un modo dual.

Desde la perspectiva de las Ciencias Sociales y, particularmente, de la Ciencia Política -debido a su relación con el ejercicio de soberanía, así como con la evolución histórica del propio Estado-, y desde la perspectiva jurídico-administrativa -dada que la función policial, desde un ámbito utilitarista, es el elemento por el que las distintas tipologías de Administraciones públicas implementan sus competencias garantistas en lo concerniente a la seguridad y el orden público-.

No es difícil presumir así que la convergencia entre las dos perspectivas de análisis utilizadas supone que la policía, así como el modelo policial en el cual se incardina, se presenta como uno de los elementos más obvios y visibles del sistema político de un Estado en virtud de su particular simbiosis.

Este hecho particular se muestra como significativo a lo largo del análisis, ya que la identificación de distintos modelos de organización policial establecen las correlaciones existentes entre los sistemas políticos, la orientación de los cuerpos policiales de ellos dependientes y el marco relacional policía-sociedad. Recuérdese, llegados a este punto,

que es el propio sistema político-administrativo de un Estado el que configura el modelo policial y no al contrario. Asimismo, la configuración territorial del propio Estado y las estructuras de poder que de esta derivan serán otros de los factores condicionantes a la hora de enfrentarse al estudio de un determinado modelo policial: al considerar que la distribución territorial del poder se modula como la variable independiente del análisis y, por ende, es la que permite explicar el funcionamiento del sistema público de seguridad a través de los actores policiales que lo integran.

Las dimensiones del concepto de seguridad en un sentido genérico permiten realizar una primera aproximación a lo que, de un modo subjetivo, objetivo y tolerable, es percibido –de modo continuo y compartido con el riesgo y las amenazas- por la sociedad en su conjunto, y que por ello emerge el ciclo de acción gubernamental de las políticas públicas de seguridad.

No obstante, en una investigación como la que aquí se presenta es preciso acotar el margen de interpretación del concepto hacia los campos de acción de la seguridad ciudadana, máxime si el alcance y los límites formales de dicha acotación sea sobre la que gravite la refutación de la hipótesis de partida presentada en esta tesis doctoral.

El análisis del acervo normativo nacional, comunitario e internacional arroja como resultado lógico una similitud manifiesta de la dimensiones del concepto de seguridad ciudadana. De modo que, la seguridad y protección ciudadana se presenta como un requisito indispensable para el desarrollo efectivo del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos en las sociedades democráticas, constituyéndose, de este modo, en uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho.

Ahora bien, dicho lo anterior no es difícil llegar a plantearse, tanto de modo individual como colectivo, la cuestión de cómo se configuran y

acotan las lógicas limitaciones de las esferas competenciales de los órganos administrativos que, en función de su ámbito de actuación, cumplen la misión de proteger y asegurar un ejercicio supremo a través de una competencia -la seguridad y protección ciudadana- que en considerables ocasiones presenta una cierta ambivalencia en tanto en cuanto, a su delimitación formal.

Como extensión de lo anteriormente enunciado, se presenta, asimismo, una segunda cuestión esencial que concierne al conjunto de actores que, dada su propia idiosincrasia, pueden identificarse sin vacilaciones como los responsables iniciales y cuasi-finales de la protección ciudadana, así como del libre ejercicio de los derechos y libertades públicas: los cuerpos policiales en sentido genérico.

La consideración de que alrededor del concepto de seguridad ciudadana gravitan las funciones propias de los cuerpos policiales españoles permite probar que la hipótesis de partida en esta investigación se cumple, ya que es factible comprobar cómo la seguridad ciudadana no se presenta de modo exclusivo ni excluyente, sino compartida por aquellos cuerpos formales de policía que, con competencias secantes, se configuran como actores esenciales en el singular escenario del aseguramiento de la convivencia ciudadana; escenario que deriva, lógicamente, del marco de acotación de este concepto.

Circunscribiendo estas observaciones finales al caso que nos ocupa, puede observarse, sin atentar gravemente contra la lógica de los hechos, que los cuerpos españoles de policía portuaria quedan integrados en un modelo policial que responde, de un modo singular, a una estructura descentralizada. Y que de forma coherente gravita en torno al conjunto de valores políticos y sociales inherentes en la sociedad. En definitiva, la configuración actual de las policías portuarias españolas guarda una estrecha semejanza con el resto de los cuerpos

policiales que integran el -complejo- modelo policial descentralizado de nuestro país.

Al suponer el origen de los cuerpos de policía portuaria como aquellas organizaciones configuradas para prestar los servicios de vigilancia y protección en los entornos portuarios durante el siglo XVIII, puede advertirse, obviamente, que las dimensiones del concepto de policía poco tienen que ver hoy con su significado tres siglos atrás, hecho que significativamente ha afectado a todos y cada uno de los cuerpos policiales que se toman como referencia de análisis.

Así, la categorización de las policías portuarias españolas -policías administrativas especiales del dominio público portuario- presupone que estas configuran un elemento esencial del modelo policial. Su orientación hacia la ciudadanía, como cuerpo de naturaleza civil, perfila, en todo caso, unas estructuras de modo orgánico fácilmente adaptables a su entorno y a la sociedad que las modula, dada su consideración de servicio público y de prestación directa por parte de la Administración portuaria española.

Capítulo 4

El modelo policial español como marco de integración de las policías portuarias: configuración, complejidades y actores

Aunque pueden encontrarse distintos antecedentes relativos al origen y configuración de las estructuras policiales en España, son las Hermandades, surgidas durante el siglo XII, las que pueden tomarse como germen de cuerpo policial estructurado para la defensa de la seguridad y la paz territorial. Sin embargo, son las grandes transformaciones políticas y sociales producidas en la primera década del siglo XX, las que en nuestro país configuran un modelo policial de carácter integral con funciones taxativas para la protección interior del Estado¹³³.

En el marco de análisis de la evolución histórica del modelo policial español durante el siglo XX, no puede obviarse que inicialmente las estructuras policiales derivaban en su naturaleza de un alto grado de dependencia e influencia de las instituciones militares¹³⁴.

Considerando como referencia lógica las competencias de seguridad ciudadana y orden público -competencias naturales de los cuerpos policiales- puede advertirse cómo a lo largo del siglo XIX, e

¹³³ Ballbé (1983: 397-488).

¹³⁴ Recuérdesse el predominio que durante el periodo absolutista -siglo XVIII- tienen las instituciones militares en el Estado, predominio que tiene su acento en determinados momentos del siglo XIX en los que se considera necesaria la intervención del ejército para restablecer el orden público en los núcleos de población rurales y urbanos. Muestra de ello es, durante el reinado de Isabel II, el surgimiento de la Guardia Civil, cuerpo policial de naturaleza militar, cuya misión quedaba circunscrita a la vigilancia de caminos y la seguridad en los núcleos rurales de población.

incluso durante el primer tercio del siglo XX, estas son asumidas, exclusivamente, por las instituciones militares, al ser los Consejos de Guerra los encargados de dirimir los asuntos relacionados con el orden público.

En la primera década del siglo XX, se promulgan una serie de Leyes y Reales Decretos que configuran el mapa policial de principios de siglo. Así, en 1905, se aprueba el Real Decreto del que deriva el Reglamento orgánico de la Policía Gubernativa, la Ley de 1908, por la que se desarrollan la policía de fronteras y las policías de Barcelona y Madrid, y el Real Decreto de policía municipal de 1908.

Todas estas disposiciones permiten formular una reorganización de la policía que, previa autorización de las Cortes, se plasma en el Real Decreto de 1921. Sin embargo, pese a los cambios producidos en el modelo policial, el cuerpo de la Guardia Civil permanece, en cuanto a su estructura, prácticamente intacto desde 1844, año de su creación¹³⁵.

El Real Decreto de 1921 emergerá como mecanismo regulador del modelo policial hasta la aprobación del Reglamento sobre policías de 1930. El referido Reglamento dio lugar a la configuración de un nuevo modelo que contaba con dos cuerpos policiales de carácter nacional: el Cuerpo de Seguridad, y el Cuerpo de Vigilancia.

El cuerpo de Seguridad, dependiente del Gobernador Civil pertinente, se configuraba como un cuerpo policial de naturaleza militar -formado por miembros provenientes tanto del cuerpo de Carabineros como de la Guardia Civil-, cuyo cometido, principalmente, era el mantenimiento de la seguridad ciudadana y el orden público, así como el auxilio de la funciones propias del cuerpo de Vigilancia y demás

¹³⁵ Véase Rico (1983: 48-74).

autoridades¹³⁶ de modo subordinado, de acuerdo con las disposiciones normativas reguladoras.

El Cuerpo de Vigilancia, con la misma dependencia que el anterior, se configura en cambio como un cuerpo de naturaleza civil cuya función primordial era la investigación de delitos. Por tanto, instrumentándose en lo que en nuestros días se identifica como policía judicial.

El Gobierno de la Segunda República (1931-1939), toma la decisión de derogar la Ley de Jurisdicciones de 1906, con la finalidad de que la jurisdicción militar desaparezca y las competencias relativas al orden público así recaigan en el ámbito civil exclusivamente. Tras la conclusión de la Guerra Civil Española (1939), dicha decisión fue revocada y, por ello, nuevamente sería la jurisdicción militar la competente para resolver los temas relativos al mantenimiento del orden público: competencia que la citada jurisdicción militar tendría hasta 1978, año en el que se aprobó la actual Constitución Española.

Con el inicio del periodo dictatorial (1939), se configura un nuevo modelo policial cuyas estructuras son heredadas de los distintos cuerpos preexistentes. Así, el Cuerpo de Vigilancia cambia su denominación a la de Cuerpo General de Policía configurándose en dos escalas diferenciadas: superior y ejecutiva. La naturaleza continúa siendo de carácter civil, no produciéndose alteración en lo concerniente a sus funciones.

El cuerpo de Seguridad sin embargo, cambia su denominación al de Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico. En este se integrarían los cuerpos de Guardias de Asalto y Vigilantes de Caminos.

La naturaleza del mismo sería militar¹³⁷ y su función quedó acotada a la vigilancia y control de las conductas sociales¹³⁸.

¹³⁶ Función recogida de modo taxativo en el Real Decreto de 1905.

El modelo policial expuesto permanecerá inalterable hasta 1975, fin del periodo dictatorial. La promulgación del Reglamento orgánico de Policía Gubernativa¹³⁹ y, más tarde, la Ley sobre Policía de 1978¹⁴⁰, se configuran como el primer intento de fusionar los cuerpos General de Policía y Policía Armada y de Tráfico. Lo que para el entonces ministro del Interior, Rodolfo Martín Villa, era un proyecto de cuerpo único integral e integrado supuso finalmente, una integración unificada de los mandos superiores y de las estructuras territoriales “descentralizadas”.

No obstante, la Ley de 1978, perfila una serie de cambios relativos a la denominación del Cuerpo General de Policía: que pasaría a denominarse, desde la entrada en vigor del referido texto normativo, Cuerpo Superior de Policía y, con ello, la reconfiguración de sus escalas y categorías¹⁴¹.

El Cuerpo de Policía Armada pasa a denominarse Cuerpo de Policía Nacional. La nueva denominación conlleva grandes cambios aparejados: En primer lugar, se produce un cambio respecto a su naturaleza -de militar a civil-, aunque bien es cierto que conserva su estructura orgánica militar. En segundo lugar, se produce un cambio en el color de su uniforme. Esta cuestión puede parecer que no goza de

¹³⁷ Los miembros del Cuerpo de la Policía Armada y de Tráfico quedan sometidos al Código de Justicia Militar y, a su vez, la escala de mando queda cubierta con miembros procedentes de las Fuerzas Armadas.

¹³⁸ Recuérdese el modelo teórico-formal de orientación policial hacia la vigilancia o control expuesto, en el segundo capítulo de esta tesis.

¹³⁹ Decreto 2038/1975, de 17 de julio, por el que se aprueba el Reglamento orgánico de la Policía Gubernativa (*BOE* de 3 de septiembre).

¹⁴⁰ Ley 55/1978, de 4 de diciembre, de la Policía (*BOE* de 8 de diciembre).

¹⁴¹ La escala superior queda constituida por las categorías de comisario principal y de comisario, mientras que la escala ejecutiva queda constituida con las categorías de subcomisario, e inspección de primera, segunda y tercera.

demasiada importancia, pero, de facto, esto no es así. Podría expresarse en tono coloquial *que los grises ya no fueran grises y a partir de ese momento comenzaran a ser marrones* es el punto de inflexión, entre una estructura policial represora y arbitraria sustentada en las bases de un régimen autoritario como el Franquismo, hacia una estructura policial en proceso de democratización, cuya imagen debía de ser renovada con el fin de conseguir la legitimidad de la nueva sociedad democrática que nacía en España tras la promulgación de la Constitución de 1978.

4.1. La compleja configuración del modelo policial español

El modelo policial español se presenta como uno de los modelos policiales más complejos de nuestro entorno. Ello es así fundamentalmente por la propia complejidad de la configuración asimétrica del poder territorial del Estado¹⁴².

Debe tenerse en cuenta, asimismo, que la complejidad del modelo, desde un punto de vista organizativo, radica en la ambivalencia de las estructuras policiales surgidas del nuevo marco Constitucional de 1978.

El espacio descrito anteriormente pone de manifiesto un marco distintivo que representa todo un reto de adaptación y transformación de las estructuras policiales a los nuevos desafíos democráticos a los que se enfrentaban los distintos actores gubernamentales. Cabe recordar que el mencionado espacio fue fruto de grandes consensos en virtud de la dificultad que conlleva la materia a abordar, y la importancia manifiesta que adquiere el modelo policial dentro de un sistema democrático. Esta circunstancia deriva en mayor medida de su funcionalidad para la consecución de los fines del Estado.

Dentro de ese marco de consenso, la adaptación de las estructuras policiales al nuevo espacio democrático no fue tarea fácil. En primer lugar puede observarse cómo las estructuras policiales dependientes del

¹⁴² Carmona (2014: 91).

Gobierno de la Nación provienen, sustancialmente, de las ya existentes durante el periodo dictatorial –caso de la Guardia Civil y de los Cuerpos Superior de Policía y de Policía Nacional¹⁴³-. Este hecho pone de manifiesto la coexistencia dentro del modelo de estructuras heredadas del periodo no democrático; cuestión importante, ya que tanto sus estructuras como sus miembros deben someterse a un proceso de democratización, así como a un cambio de los paradigmas culturales internos.

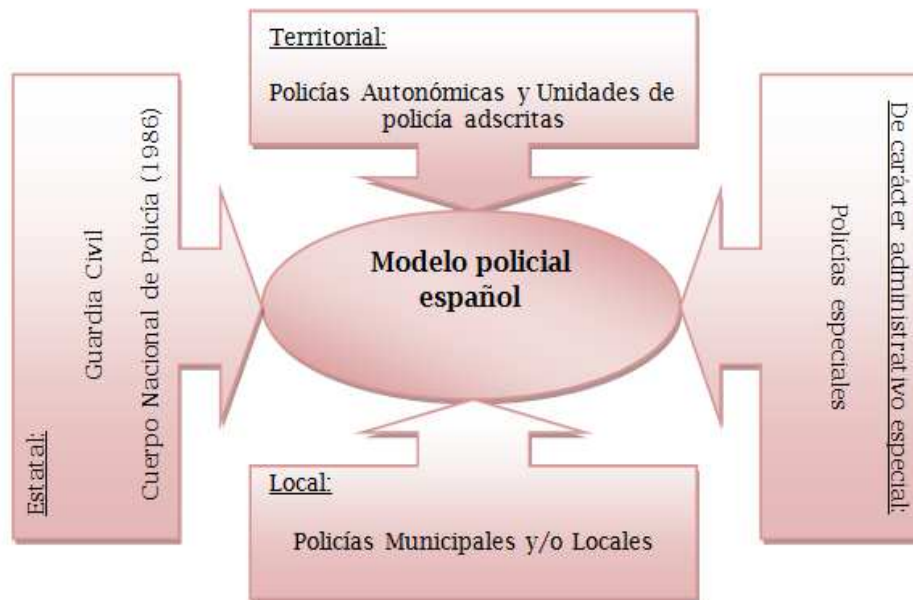
En segundo lugar sin embargo, surgen nuevas estructuras policiales de carácter territorial que configuran un nuevo reparto competencial en materia de seguridad entre el Estado y los Gobiernos Autonómicos, en los que sus Estatutos de Autonomía preveían la creación de cuerpos de policía propios. Estas nuevas estructuras, como es lógico, no sólo requieren de un nuevo marco competencial compartido, sino que manifiestan la pertinencia de establecer nuevos mecanismos de coordinación hasta ese momento inexistentes. Todo ello generó grandes tensiones durante el periodo de transición.

En este contexto, no es difícil advertir que el modelo policial español surgido de esta nueva realidad configura un nuevo mapa de actores, que de un modo asimétrico, serán los responsables de canalizar las políticas y programas públicos de seguridad en un territorio, así como en un espacio administrativo previamente determinado¹⁴⁴.

¹⁴³ Adviértase que no fue hasta 1986, con la aprobación de Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuando se produjo la fusión de los Cuerpos Superior de Policía y de Policía Nacional en el Cuerpo Nacional de Policía (CNP).

¹⁴⁴ Se entiende como espacio administrativo de actuación policial aquel en el que, el artículo 4 de la Ley Orgánica 1/1992 de Protección de la Seguridad Ciudadana (BOE de 22 de febrero), establece que las materias sujetas a potestades administrativas de policía especial, son las no atribuidas expresamente a los órganos dependientes del Ministerio del Interior. A modo de ejemplo, y como podrá analizarse detalladamente en

Como se desarrollará a lo largo de este capítulo, el mapa de actores y estructuras policiales derivadas del marco constitucional de 1978 y de las leyes orgánicas que lo desarrolla queda configurado del siguiente modo:



Fuente: Elaboración propia.

Sentadas las anteriores premisas, procede abordar el marco legal derivado de la Constitución de 1978, cuya misión era la de configurar un nuevo modelo policial que se adaptara a los requerimientos democráticos. El acervo normativo conformado por lo que se denomina bloque de constitucionalidad, incluye a la propia Constitución, a los Estatutos de Autonomía, a la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y, a la Ley Orgánica de la Protección de la Seguridad Ciudadana.

la segunda parte de esta tesis, éste se refiere el espacio de actuación de las policías portuarias españolas.

Si bien es cierto, que el esquema lógico sobre el acervo normativo que compone el citado bloque de constitucionalidad no goza de un consenso general, la extensa literatura dedicada a esta cuestión manifiesta posiciones encontradas en tanto en cuanto, si el orden aquí propuesto es el lógico por los distintos acontecimientos históricos, o en cambio debe o no incluirse en dicho “*bloque*” la Ley Orgánica de la Protección de la Seguridad Ciudadana, ya que su aprobación deriva de una laxa revisión posterior del modelo.

En todo caso, el texto Constitucional de 1978 fue fruto de una gran política de consensos y *pactos de pasillo* por parte de los partidos progresistas, conservadores y nacionalistas con representación política en las Cortes. Este tema, obviamente, es preciso señalarlo aquí como un hecho significativo, sobre todo a la hora de abordar el análisis del actual modelo policial español configurado en el Título VIII de la Constitución y que, como manifiesta Jar Couselo¹⁴⁵, representa la “auténtica bestia negra de los sectores más conservadores de la política española de la época” que aún en nuestros días genera focos de tensión relativos, por un lado, a la configuración territorial del Estado y, por otro, a las aspiraciones de un nuevo reparto competencial en materia de seguridad que posibilite la creación de nuevos cuerpos policiales por parte de las comunidades autónomas.

Esa gran política de consensos, así como los citados *pactos de pasillo* derivaron en una falta de uniformidad en lo concerniente al tratamiento del marco conceptual de cuestiones importantes: Qué son y quién constituyen las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, recuérdese que la Ley Orgánica que aborda esta materia se aprueba en 1986, -ocho años más tarde- y que en principio podría llevar a suponer, que dada la misión constitucional de “proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana” cabía la posibilidad de configurar una especie de *totum revolutum* donde se insertaran un

¹⁴⁵ Jar Couselo (1995: 4).

amplio mapa de actores policiales. Sin embargo, esta cuestión es susceptible a suponer que la esfera de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad solo incluyera a las de carácter estatal y que derivaría a su vez, en una manifiesta vulneración del principio de autonomía de la Administración autonómica y local¹⁴⁶. Qué se entiende por seguridad ciudadana. Y, qué diferencia existe, acaso, entre el concepto de seguridad ciudadana y el concepto de seguridad pública.

Los artículos 148 y 149 de la Constitución Española establecen, de un modo taxativo, la distribución y reparto de competencias entre las comunidades autónomas y el Estado. Esta circunstancia ha sido calificada por Baena¹⁴⁷ como el “sistema de doble lista”, ya que el

¹⁴⁶ Siguiendo los estudios de diversos autores puede extraerse que la interpretación derivada de los escasos márgenes de acotación, sobre qué actores policiales quedaban dentro y cuáles fuera de la esfera de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es amplia y en ocasiones bastante contradictoria. De este modo siguiendo las tesis de Díez-Picazo (1988: 1436) puede advertirse que entiende a la seguridad pública como competencia exclusiva del Gobierno central y, por tanto, que todas y cada una de las distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que pudieran constituirse estarían subordinadas a dicho Gobierno. Asimismo, el autor entiende que la competencia exclusiva para legislar en la materia de seguridad pública debe recaer en el Estado, siendo las comunidades autónomas y las entidades Locales órganos con funciones residuales en la materia descrita.

Esta cuestión, sin embargo, es utilizada por distintos autores como, por ejemplo, Jar Couselo (1996: 5) para advertir que lo que realmente le corresponde, con carácter exclusivo, al Estado, es la definición del concepto material de seguridad. Por tanto, incluyendo a las distintas Administraciones territoriales y locales como actores preferentes en el modelo.

No es difícil advertir, finalmente, que las distintas manifestaciones recogidas no se sustentan en hipótesis contrastadas, sino en la mera interpretación subjetiva que genera ciertas barreras epistemológicas a la hora de analizar el alcance y los límites de la esfera de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

¹⁴⁷ Baena (1985: 267).

artículo 148 regula las competencias que pueden asumir las comunidades autónomas, mientras que el artículo 149 regula cuáles de estas son exclusivas del Estado.

No obstante, y aunque en el artículo 148 no aparezca ninguna referencia que faculte a las comunidades autónomas al desarrollo efectivo de las competencias en materia de seguridad, será la interpretación del precepto 22¹⁴⁸ del mismo, así como la ambigüedad de la redacción del artículo 104¹⁴⁹, los que sirvan de válvula para que, de un modo subsidiario, el *segundo nivel de gobierno* comenzara a formar parte del nuevo modelo policial en esta fase embrionaria.

No puede obviarse llegados a este estado de la cuestión que en un primer borrador del texto Constitucional remitido al Congreso, su artículo 138 hacía referencia a los conceptos de orden público y de policías territoriales -como cuerpos policiales que debían cooperar en el sostenimiento del mismo-. Sin embargo, no tuvieron mayor recorrido en el debate constitucional fundamentalmente por el disenso generado entre los partidos conservadores y nacionalistas, así como por las presiones de las estructuras policiales heredadas del franquismo y en proceso de transición, que de ningún modo aceptarían que la competencia de seguridad fuera compartida.

Tras la aprobación del texto Constitucional, el marco de reparto de la competencia de seguridad, ya fuera de modo concurrente, compartido o residual, entre el Estado y las comunidades autónomas no

¹⁴⁸ “La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica”.

¹⁴⁹ (1) “Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”. (2) “Una Ley Orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.

se configuró como en principio podría suponerse, a través del “*listado*” que agrupa las competencias exclusivas Autonómicas. Tras varias maniobras técnico-formales se creyó conveniente incluirlo dentro de las competencias exclusivas del Estado. Así, el precepto vigésimo noveno del artículo 149 de la Constitución establece que es competencia exclusiva del Estado la “seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las comunidades autónomas en la forma que se establezcan en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica”.

Sentadas las bases de este precepto, se infiere cómo existe una voluntad manifiesta por parte del legislador constitucional de garantizar la continuidad del modelo policial centralizado preexistente. La aclaración a la anterior afirmación es evidente por dos premisas fundamentales. En primer lugar, por la remisión al Estatuto de Autonomía lo que supondría limitaciones al desarrollo pleno de la competencia de seguridad por parte de las comunidades autónomas. Y, en segundo lugar, por la reserva de la configuración del nuevo mapa competencial a una Ley Orgánica que supone la ruptura del esquema¹⁵⁰ lógico de reparto de competencias derivadas de la Constitución, ya que sería la propia Ley Orgánica la que acotara, de un modo taxativo, el esquema de distribución de las competencias de seguridad entre el Estado y las comunidades autónomas.

La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad sin embargo, no vio la luz hasta 1986, ocho años después de la aprobación de la Constitución. Este hecho derivó a que, en la práctica, no se rompiera el esquema lógico de reparto de competencias como podía suponerse de lo anteriormente enunciado, ya que cuando entró en vigor, todas y cada una de las comunidades autónomas tenían ya aprobados sus respectivos Estatutos de Autonomía. Por tanto, existía en ese instante un conjunto

¹⁵⁰ Muñoz Machado (1982: 619).

de comunidades autónomas¹⁵¹ a las que se les reconocía la posibilidad de creación de un cuerpo de policía propio.

En lo concerniente al resto de cuerpos que complementan el mapa de actores del modelo policial español puede señalarse que no supuso un debate tan enrevesado como el anteriormente enunciado. Respecto a los cuerpos de policía municipal, los constituyentes fijaron desde un principio la garantía de la autonomía municipal asumiendo como válidas tanto las estructuras como las competencias que venían ejerciendo las Entidades locales históricamente. Recuérdese que, aunque la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local fue aprobada en 1985, este hecho no supuso un vacío de poder en el ejercicio de las competencias municipales. En todo caso, el ejercicio de las funciones y del marco de competencias de los cuerpos de policía dependientes de los municipios fueron consideradas como subsidiarias y complementarias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las policías autonómicas, al tener estas la competencia exclusiva de coordinación.

En cuanto a los cuerpos de ***policía administrativa especial***, puede destacarse que no supusieron ningún tipo de controversia, ya que, en principio, su creación se preveía como remota y en todo caso sería competencia exclusiva del Estado dotarles de estructura y funciones.

Asimismo, dichos cuerpos, dada su dimensión, tendrían un carácter subordinado y de competencia cuasiresidual a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en un ámbito administrativo previamente determinado.

¹⁵¹ Las comunidades autónomas que en sus estatutos recogen la posibilidad de creación de un cuerpo de policía propio son, Cataluña, Galicia y Andalucía (por la vía del artículo 151). País Vasco y Navarra (por la vía del derecho foral). Y, Comunidad Valenciana y Canarias (por la vía del Artículo 143; dadas sus argumentaciones constitucionales diferenciadas). Recuérdese que de las aquí enunciadas, solamente desarrollaron la voluntad de crear un cuerpo de policía propio las comunidades autónomas de Cataluña, País Vasco, Navarra y, más recientemente, Canarias.

En ambos casos sería la propia Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a la que le correspondería fijar, de un modo taxativo, tanto el ámbito como el alcance y los límites de las funciones de cada uno de estos cuerpos.

El espacio descrito anteriormente pone de manifiesto la importancia de la redacción y aprobación definitiva de una Ley Orgánica encargada de la regulación final y puesta en práctica del modelo policial español fundamentado en las previsiones constitucionales. Pero entonces, ¿Por qué la ansiada Ley Orgánica tardó ocho años en ser aprobada? La respuesta a esta cuestión sustenta la propia complejidad del modelo.

Tras un fallido intento en 1979, de presentar un texto que regulara de inicio el modelo policial y aunque podrían exponerse cuestiones de diversa índole, el Gobierno de Unión de Centro Democrático (UCD), asumió las tesis del ministro de Administración Territorial, Pérez Llorca, por las que consideraba, de acuerdo a las presiones y la convulsión social del momento, que “un tema tan polémico como el de abordar el futuro modelo policial, exigía un amplio tiempo de reflexión por parte del Gobierno”, hecho que derivó en olvido más que en una profunda reflexión-.

Hasta finales de 1985 hubo que esperar para que el Gobierno socialista tramitara un nuevo anteproyecto de Ley Orgánica en sede parlamentaria. Lógicamente, y al igual que ocurrió en la redacción del texto constitucional, un tema de tamaño envergadura emanó en un álgido debate entre el Gobierno y los distintos Grupos Parlamentarios, fundamentalmente pueden destacarse las posiciones encontradas de Alianza Popular (AP) y de los Grupos nacionalistas vasco y catalán.

El texto definitivo configura el esbozo de un modelo policial cuyo objetivo es el “diseño de las líneas maestras del régimen jurídico de las

Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su conjunto”¹⁵², así como la “compatibilidad” entre los distintos actores integrantes en el modelo. De este modo, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad recoge que la seguridad pública es una competencia exclusiva del Estado, cuyo mantenimiento corresponde al Gobierno de la Nación, pudiendo participar tanto las comunidades autónomas como las Corporaciones locales en el sostenimiento de la seguridad pública, en función de los términos establecidos en los Estatutos y en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local respectivamente¹⁵³.

Respecto a los actores que configuran la esfera denominada Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se advierte cómo la citada Ley Orgánica circunscribe en este ámbito a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la Nación –Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil-, a los cuerpos de policía dependientes de las comunidades autónomas, así como a los cuerpos de policía dependientes de las Corporaciones locales.

Una primera reflexión respecto a los actores policiales que, en principio, componen el modelo policial surgido de este texto normativo es, que no integra a las *policías administrativas especiales* en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: dejando fuera de esa esfera a cuerpos tan importantes, en virtud de sus funciones y número de efectivos, como por ejemplo, el Servicio de Vigilancia Aduanera (SVA), y a los cuerpos de policía portuaria, objeto de estudio de esta tesis. La Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana será, por tanto, la que con cierta tibieza integre a las policías administrativas especiales en el modelo policial español.

¹⁵² Exposición de motivos de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (BOE de 14 de marzo).

¹⁵³ Artículo 1 de la Ley Orgánica, 2/1986, *op cit.*

Puede extraerse, asimismo, cómo los mecanismos de viabilidad del modelo policial quedan en entredicho debido a la dificultad que el propio texto manifiesta en reiteradas ocasiones para la consecución de un modelo único para todo el Estado y que utilice unos mecanismos operativos comunes. La asimetría competencial entre las comunidades autónomas –derivada de las distintas vías de acceso empleadas para el diseño del mapa autonómico español–, genera un modelo policial con un alto grado de discrecionalidad y complejo en cuanto a su configuración.

El texto normativo tampoco ofrece, y al igual que ocurriera con el texto constitucional, una acotación lógica de los conceptos de seguridad ciudadana, seguridad pública y orden público. Esta circunstancia fomenta obviamente diversas controversias doctrinales en el instante de dilucidar las dimensiones –alcance y límites– conceptuales del nuevo marco competencial.

Realizando una aproximación evaluativa de lo que la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad supuso como herramienta de implementación del modelo policial español aun hoy vigente, puede encontrarse en la extensa literatura diversidad de opiniones. Enfatizando, de este modo, a los autores que consideran el texto normativo como *descafeinado* al no lograr dar solución al problema de la pluralidad de cuerpos policiales, a pesar de establecer una exhaustiva delimitación de competencias¹⁵⁴. Asimismo, otros consideran que el distinto tratamiento que la Ley Orgánica ofrece a los diferentes cuerpos policiales crea una situación “nada clarificadora del modelo”¹⁵⁵ generando una interpretación difusa y diversa del mismo.

Lo cierto es que se puede intuir que, tras la aprobación del texto normativo que regula el modelo policial español, se perdió una gran ocasión para configurar de un modo preciso, el mapa de actores policiales que deberían interactuar dentro del nuevo escenario

¹⁵⁴ Domínguez Berrueta (1986: 373).

¹⁵⁵ Morales (1988: 450).

configurado. Aunque, es justo recordar en este sentido que la complejidad de la materia a abordar, el clima político y social del momento, así como el peso que las estructuras policiales provenientes del anterior sistema dictatorial tenían dentro del nuevo sistema político, limitaban la posibilidad de “ir a una Ley Orgánica de máximos” de un modo consensuado.

No pueden obviarse consecuentemente dos grandes desafíos que, tras la aprobación del nuevo marco normativo, planeaban en el ámbito de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: la implementación efectiva de los distintos mecanismos de coordinación y colaboración que deberían existir entre los distintos actores policiales integrados en el modelo. Y, la imperante necesidad de reformar la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para adaptarla a la nueva realidad social. Pero esto es un tema que, aunque extremadamente interesante, rebasa manifiestamente el objeto de la presente tesis.

Sentadas las anteriores premisas procede abordar el estudio de cada uno de los cuerpos policiales que, en la actualidad, configuran el modelo policial español. Para ello, se ha creído conveniente seguir el esquema lógico propuesto al inicio de este capítulo -página 134- y, que resulta pertinente para una mejor comprensión analítica de los planteamientos teóricos y prácticos de todas y cada una de las organizaciones policiales participes del modelo.

4.2. Actores policiales integrantes del modelo policial español

4.2.1 Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

El análisis de las transformaciones producidas en el modelo policial español tras la aprobación en 1986, de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y, por tanto, la asunción del acervo normativo que en materia de seguridad contiene el ya enunciado *bloque*

de constitucionalidad, permite observar cómo la misión de los cuerpos policiales dependientes del Estado tasa sus funciones, así como su ámbito de actuación, al actuar como garantes de la seguridad pública. Por una parte, su función queda enmarcada en la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos. Por otra, su ámbito de actuación se desarrolla en el conjunto del territorio nacional y en dependencia directa del Gobierno de la Nación.

Desde esta perspectiva, el Ministerio del Interior se configura en el órgano al que corresponde: la administración general de la seguridad, el mando superior de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la cooperación y coordinación con las autoridades policiales internacionales, y la coordinación y cooperación con los distintos cuerpos policiales de carácter autonómico, local y especial que configuran y completan el mapa de actores del modelo policial español.

Este contexto permite advertir cómo la Administración policial de carácter estatal se configura de un modo bifronte¹⁵⁶, al coexistir dos cuerpos policiales que desempeñan un conjunto de funciones y actividades similares en espacios territoriales predeterminados -dualismo policial simétrico-, esto es, que el Cuerpo Nacional de Policía ejercerá sus funciones en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine, mientras que la Guardia Civil ejercerá sus funciones en el resto del territorio nacional y el mar territorial.

Dicha configuración pone de manifiesto, por ende, un peculiar marco de reparto funcional que representa todo un reto para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Recuérdese que dicha configuración deriva de las transformaciones sociopolíticas experimentadas en España a partir de 1975. Este hecho resulta significativo no solo por la obvia razón del cambio de régimen político,

¹⁵⁶ Barcelona Llop (1998: 31).

sino que, en mayor medida, por el cambio cultural producido en las organizaciones policiales internacionales y que trae consigo nuevos modelos y estructuras con una clara orientación hacia la ciudadanía por su concepción de servicio público.

El marco funcional común de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como el ejercicio de la misión recogida por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad permite establecer, que cuánto se ha señalado anteriormente modula los elementos y aspectos característicos de los espacios competenciales compartidos entre los dos Cuerpos de Seguridad del Estado: espacios competenciales que se circunscriben a las dimensiones que a continuación se proponen.

- “Velar por el cumplimiento de las Leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las Autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias.
- Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.
- Vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran.
- Velar por la protección y seguridad de altas personalidades.
- Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana.
- Prevenir la comisión de actos delictivos.
- Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente, y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes.
- Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia.

- Colaborar con los Servicios de Protección Civil en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de Protección Civil”¹⁵⁷.

Las enunciadas competencias comunes se manifiestan de este modo, como el punto de inflexión de la nueva orientación y por las que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tendrán su razón de ser, a partir de 1986. Recuérdese que el modelo previo basaba su orientación a la vigilancia y el control de la ciudadanía -modelo clásico de los sistemas políticos no democráticos-, mientras que del análisis aquí expuesto, puede extraerse que los Cuerpos policiales dependientes del Gobierno de la Nación fundamentarán su nueva orientación, como servicio público del Estado, hacia el conjunto de la ciudadanía. El proceso de transición experimentado no solo deriva, obviamente, en la adaptación de las estructuras policiales al nuevo sistema político -sistema del que son integrantes-, sino que produce un cambio cultural dentro de las organizaciones, así como una política de personal distinta respecto a la etapa anterior.

Al Cuerpo Nacional de Policía le corresponde, no obstante, y de acuerdo con la distribución material de competencias contemplada en la norma reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el ejercicio de las siguientes funciones¹⁵⁸:

- “La expedición del Documento Nacional de Identidad y de los pasaportes.
- El control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros.
- Las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración.

¹⁵⁷ Artículo 11 de la L.O 2/1986, *op cit*.

¹⁵⁸ Artículo 12.A de la L.O 2/1986, *op cit*.

- La vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia de juego.
- La investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga.
- Colaborar y prestar auxilio a las policías de otros países, conforme a lo establecido en los Tratados o Acuerdos Internacionales sobre las Leyes, bajo la superior dirección del Ministro del Interior.
- El control de las entidades y servicios privados de seguridad, vigilancia e investigación, de su personal, medios y actuaciones”.

Las competencias exclusivas de la Guardia Civil, sin embargo, y en función del criterio anteriormente señalado, quedan tasadas del siguiente modo:

- “Las derivadas de la legislación vigente sobre armas y explosivos.
- El resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando.
- La vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas.
- La custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran.
- Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.
- La conducción interurbana de presos y detenidos”.

4.2.2 Cuerpos de policía de las comunidades autónomas y Unidades de Policía Adscritas

La configuración territorial del Estado que enmarca la Constitución de 1978, advierte cómo el reparto competencial asimétrico entre las distintas comunidades autónomas se modula como un hecho relevante desde un punto de vista teleológico, en la configuración del modelo policial español. El *café para todos*, acuñado por Abril Martorell, y configurado, inicialmente, a través de dos velocidades de acceso competencial distintas dio lugar en materia de seguridad al surgimiento de nuevos retos y demandas que inicialmente no hubieran podido preverse. En este sentido, pueden destacarse: (1) la tendencia de las comunidades autónomas a homogeneizar al alza las competencias que establece la Constitución en materia de seguridad. (2) La asunción por parte de las Corporaciones locales de funciones que van más allá, de las previstas en el marco normativo regulador. (3) La consolidación de las policías especiales como actores emergentes del modelo policial español. Y, (4) la aparición de nuevos instrumentos internacionales de cooperación policial: como son los derivados del Tratado de Ámsterdam, de los Acuerdos de Tempere y del Convenio Schengen.

Como ha podido observarse en la parte introductoria de este capítulo, la Constitución Española define las competencias exclusivas del Estado en los apartados 2, 26, y 29 del artículo 149.1, permitiendo configurar un sistema descentralizado en todo lo que no afecte a las competencias exclusivas. Sin embargo, más allá de la referida reserva competencial existe un amplísimo margen de actuación que, en principio, puede ser objeto de transferencia a las comunidades autónomas, así como a las Corporaciones locales de forma coherente con la vertebración del modelo público de seguridad, y a través de los tres niveles territoriales establecidos y regulados por la propia Constitución.

Esta compleja vertebración tiene un carácter abierto y reconfigurador al posibilitar a las comunidades autónomas, en función del marco constitucional, la facultad de crear cuerpos de policía propios. Tal circunstancia fue origen de un modelo policial territorial asimétrico al superponerse un primer grupo de comunidades autónomas, que disponían estatutariamente de dicha competencia desde un principio, con un segundo grupo que, bien podrían adquirirla mediante la reforma de sus Estatutos de Autonomía, o bien a través de la vía (pre) fijada en el artículo 150.2 de la Constitución. Ello infiere, por tanto, en cómo la extensión de la competencia exclusiva de seguridad en el ámbito autonómico tiene las limitaciones propias del techo competencial de cada uno de los Estatutos de Autonomía en materia policial.

Las anteriores premisas permiten identificar aquellos rasgos configuradores del modelo autonómico policial y que se sustenta sobre tres pilares claramente diferenciados¹⁵⁹.

- Primer pilar: Hace referencia a las comunidades autónomas que contaban con un cuerpo de policía propio con anterioridad a la aprobación de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: caso del País Vasco, Cataluña y Navarra.
- Segundo pilar: Responde al conjunto de comunidades autónomas cuyos Estatutos prevén la posibilidad de crear un cuerpo de policía propio y que, en el caso de que no implementación, podrán ejercer sus funciones en materia policial mediante la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía: caso de Andalucía, Galicia, Comunidad Valenciana y Canarias -inicialmente-, así como Aragón y Asturias tras su reforma estatutaria.

Mención especial merece la Comunidad Autónoma de Madrid al tratarse de un caso anómalo inserto en este segundo pilar, recuérdese que aunque su Estatuto de Autonomía no recoge como

¹⁵⁹ Carmona (2014: 92).

competencia la posibilidad de crear un cuerpo de policía propio y, por tanto, en principio, no está facultada para desarrollar de un modo efectivo la materia de seguridad ciudadana, en septiembre de 2009, mediante un Convenio bilateral de colaboración entre el Ministerio del Interior y la citada Comunidad Autónoma se configura en forma de Unidad de Policía Adscrita, cubriendo así una vieja demanda en materia policial no contemplada en su marco estatutario.

- Tercer pilar: En el quedan imbricadas el resto de las comunidades autónomas que cuyos Estatutos no prevén la creación de cuerpo de policía propio ni el desarrollo pleno de la competencia de seguridad, exceptuando el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid como ha podido enunciarse en el segundo pilar.

Tres son las características definitorias que delimitan el marco funcional que las comunidades autónomas podrán ejercer a través de los cuerpos de policía propios creados al efecto. (1) El marco competencial en materia de seguridad fijado por los respectivos Estatutos de Autonomía, y que se circunscribe: a la observancia del cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de las comunidades autónomas; a la vigilancia y protección de las personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de las comunidades autónomas y de sus entes instrumentales, garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de los servicios; a la inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita, y al uso de la coacción, en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la misma. (2) El marco de colaboración entre las Policías Autonómicas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que implica: la observancia del cumplimiento de las leyes y demás disposiciones del Estado y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales; la participación en las funciones de policía judicial, y la vigilancia de los espacios públicos,

la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas. Y, (3) el marco de prestación simultánea e indiferenciada que deriva en: la cooperación en la resolución amistosa de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello; la prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando en la forma prevista en las leyes, en la ejecución de los planes de protección civil, y en la observancia del cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, recursos hidráulicos, así como la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la seguridad medioambiental.

Considerando, sin embargo, como marco de análisis el sistema de seguridad de las comunidades autónomas insertas en la esfera del *segundo pilar*¹⁶⁰ se identifica un nuevo actor del modelo policial español: las Unidades de Policía Adscritas del Cuerpo Nacional de Policía. En este sentido, se otorga a las comunidades autónomas que no crearan cuerpo de policía propio -teniendo la facultad para ello-, la posibilidad de ejercer las competencias policiales dentro del marco competencial estatutario, además de las funciones de vigilancia y protección en consonancia con el artículo 148.1.22 de la Constitución Española: ejercicio competencial que podrán desarrollar singularmente, a través de dos vías diferenciadas.

- La coordinación de las policías locales en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, con la asunción de las competencias en materia de: (1) Normativa marco reguladora de los Reglamentos de organización de las policías locales. (2) Homogeneización de

¹⁶⁰ Recuérdese que son aquellas comunidades autónomas que previendo en sus Estatutos la creación de un cuerpo de policía propio -con la excepción del caso de la Comunidad Autónoma de Madrid-, no han ejercido plenamente el desarrollo de la citada competencia.

los cuerpos de policía local. (3) Coordinación de la formación profesional de las distintas escalas y categorías de los policías locales. Y, (4) regulación y coordinación de las bases y criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las policías locales.

- La solicitud al Gobierno de la Nación, a través del Ministerio del Interior, de la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de la Policía para el ejercicio de las funciones que, como propias, quedan recogidas en los respectivos Estatutos de Autonomía¹⁶¹.

De lo aquí enunciado se vislumbra cómo la norma reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no equipara al conjunto de las comunidades autónomas que no ultimaron la creación de un cuerpo de Policía propio con las que desarrollaron dicha facultad de un modo efectivo. No obstante, cubre el vacío existente al articular una fórmula alternativa: la adscripción territorial de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía que ejercerán las funciones de seguridad previstas en los textos estatutarios.

A dicho marco diferenciado se acogieron tres de las comunidades autónomas que inicialmente podían configurar un cuerpo de policía propio: Galicia (*Orden de 19 de Junio de 1991*), Comunidad Valenciana (*Orden de 16 de septiembre de 1991*) y Andalucía (*Orden de 31 de agosto de 1993*). Tras la reforma de sus respectivos Estatutos, se adhirieron a esta fórmula, Aragón (*Orden de 9 de mayo de 2005*) y Asturias (*Orden de*

¹⁶¹ Adscripción que fue complementada por el Real Decreto 221/1991, de 22 de febrero, (*BOE* de 26 de febrero) por el que se regula la organización de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía adscritas a las comunidades autónomas y se establecen las peculiaridades del régimen estatutario de su personal.

28 de julio de 2005). Y, finalmente, la Comunidad Autónoma de Madrid (*Resolución de 26 de agosto de 2009*)¹⁶².

El espacio descrito anteriormente pone de manifiesto un peculiar marco de las competencias que, en materia policial, desarrollan las comunidades autónomas imbricadas en este *segundo pilar*. Dicha singularidad se refleja en el hecho derivado de la inacción en el momento de desarrollar la facultad estatutaria de instaurar un cuerpo propio de policía, y que manifiestamente limitó futuras pretensiones autonómicas en materia de seguridad al quedar el ejercicio competencial acotado al despliegue de una Unidad Adscrita del Cuerpo Nacional de Policía (CNP). Este aspecto manifiesta el carácter limitador de la norma reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ya que en el hipotético caso de que alguna de las comunidades autónomas del segundo pilar iniciaran el proceso de diseñar e implementar una policía propia, sus funciones –de acuerdo con lo establecido en los artículos 38¹⁶³ y 39¹⁶⁴ de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad¹⁶⁵– serían manifiestamente inferiores¹⁶⁶ a las asumidas por las comunidades autónomas que desarrollaron la facultad estatutaria con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Orgánica reguladora del modelo policial.

Como extensión lógica de lo anteriormente manifestado se encuentra la propia morfología de la adscripción, eso es, la adscripción es exactamente eso, una adscripción, y que en ningún caso los efectivos

¹⁶² La Comunidad de Madrid, sin embargo, no amplía su Estatuto de Autonomía, sino que la adscripción se produce a través de un Acuerdo Marco suscrito entre la Comunidad Autónoma y el Ministerio del Interior.

¹⁶³ Funciones de carácter propio; de colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y de prestación simultánea.

¹⁶⁴ Coordinación de las policías locales.

¹⁶⁵ Ley Orgánica 2/1986, *op cit*.

¹⁶⁶ Recuérdesse el caso canario expuesto anteriormente.

objeto de la misma dejen de pertenecer orgánicamente al cuerpo de origen -Cuerpo Nacional de Policía-. Pero funcionalmente serán dependientes de la Comunidad Autónoma adscriban.

La fórmula de adscripción de las Unidades de Policía a las comunidades autónomas se realizó mediante solicitud -de acuerdo con la singular vía prevista al efecto-, al Gobierno de la Nación, de Acuerdos Administrativos de Colaboración con un carácter específico y limitativo, ya que: (1) La adscripción debe afectar, taxativamente, a unidades operativas completas y no a miembros individuales. (2) Las Unidades Adscritas dependerán funcionalmente de la Autoridades de las comunidades autónomas y orgánicamente del Ministerio del Interior. (3) Las Unidades Adscritas actuarán siempre bajo el mando de sus jefes naturales. Y, (4) las Unidades podrán ser reemplazadas en cualquier momento a iniciativa del Ministerio del Interior.

Fijado el alcance y los límites de la adscripción, señalar que la implementación de estas Unidades se materializó tras la aprobación del Real Decreto 221/1991, de 22 de Febrero, sobre *organización de Unidades adscritas a las comunidades autónomas y peculiaridades del régimen estatutario de su personal*. Cabe destacar, no obstante, que la regulación se ralentizó durante cinco años, hasta que por razones administrativas, y no por necesidades políticas como puede pensarse, obligó al Gobierno central a atender las múltiples demandas de los gobiernos periféricos en esta materia.

El referido Real Decreto recoge no obstante, el cumplimiento del artículo 47 de la norma reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como de los Acuerdos Administrativos de Colaboración suscritos a su amparo o que pudieran suscribirse en lo sucesivo. Aunque, en todo caso, fue requisito indispensable la creación de un marco normativo regulador de su tutela, organización y puesta en marcha, así como las singularidades provenientes del régimen estatutario del personal que las integra.

Una de las características de la Unidades de Policía Adscrita es la especificidad del marco competencial que deriva de los armonizados Acuerdos de Colaboración, que presentan desde el análisis empírico un carácter bilateral y heterogéneo.

Para posibilitar el desarrollo y la aplicación de los Acuerdos de Colaboración se optó por crear una Comisión Mixta de seguimiento, composición paritaria y presidencia alterna para cada uno de los casos. Respecto a la financiación señalar, que las Unidades Adscritas del Cuerpo Nacional de Policía a las comunidades autónomas son financiadas de forma alícuota por cada una de las Partes. Esta cuestión presenta su importancia al ser utilizada recurrentemente por el Gobierno de la Nación como argumento de peso a la hora de negociar los distintos procesos de creación y desarrollo de los cuerpos de policía autónomos.

4.2.3 Cuerpos de policía Local

En el contexto de las relaciones entre la seguridad pública y el ámbito municipal, el análisis empírico demuestra la existencia de una interdependencia entre ambos que deriva de dos aspectos esenciales¹⁶⁷: La consideración del ámbito municipal como el núcleo básico de convivencia ciudadana. Y, la función singular del mantenimiento de la seguridad colectiva radica en el municipio.

Los enunciados aspectos fijan sin lugar a duda, la idiosincrasia de las interacciones de la ciudadanía con el municipio donde radica desde una perspectiva de seguridad pública, ya que implementan una serie de demandas -colectivas e individuales-, de protección de sus derechos y libertades públicas frente a las amenazas internas y externas, que el municipio debe satisfacer. Desde un análisis retrospectivo puede observarse cómo las antiguas *polis* griegas tenían ya la principal misión

¹⁶⁷ Antón Barberá (2000: 188).

de garantizar la convivencia y la protección ciudadana. Sin embargo, las instituciones encargadas de cumplir con dicha misión poco tenían que ver con lo que en la actualidad, entendemos por un cuerpo de policía de ámbito local.

En el seno de las grandes transformaciones económicas y sociales, así como de los movimientos migratorios internos que se produjeron a partir de la segunda mitad del siglo XIX, irrumpió con fuerza la idea en las principales ciudades españolas la creación de instituciones policiales que sirvieran para la observancia y la vigilancia de las conductas antisociales de la ciudadanía. Recuértese, que en un primer momento la intervención policial no entraba dentro de la esfera de las instituciones policiales dependientes de los municipios.

A finales del citado siglo, las funciones de los cuerpos de policía municipal sufrieron una gran evolución vinculada fundamentalmente con las transformaciones de las propias ciudades. Así, problemas de seguridad y convivencia que hasta entonces eran inimaginables –por ejemplo, el tráfico rodado–, derivaron en el diseño e implementación de nuevos mecanismos regulatorios cuya ejecución y sanción se imbricaba dentro de la esfera competencial de las policías municipales.

Esta serie de funciones, sin embargo, son ejercidas por estos sin estar investidos de la condición legal de agentes de la autoridad¹⁶⁸, condición que no ostentarían hasta la entrada en vigor de la normativa reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad¹⁶⁹. Y configurándose de este modo, por tanto, como cuerpos policiales encargados de

¹⁶⁸ A modo de ejemplo, puede observarse como el Reglamento de Funcionarios de la Administración Local –Decreto de 30 de mayo de 1852– antecesor a la normativa reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en materia de policía municipal, concede a las policías municipales la condición de auxiliares de agentes de la autoridad.

¹⁶⁹ Ley Orgánica 2/1986, *op cit.*

“desarrollar la acción administrativa encaminada a la limitación de la libertad de los individuos, mediante el uso de la fuerza si fuera preciso, con la finalidad de ejecutar las resoluciones de los órganos de las Corporaciones locales”¹⁷⁰. Dicha configuración, no dista de lo observado en otros cuerpos policiales ya analizados.

Los actuales escenarios de gestión de las policías locales emergen y se consolidan de la regulación propuesta en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local¹⁷¹, así como de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En función de las distintas disposiciones recogidas en la normativa anteriormente citada puede destacarse una serie de rasgos singulares y fuertemente característicos por los que se diferencian y condicionan los escenarios de actuación de los cuerpos de policía dependientes de las Entidades locales. (1) La obligatoriedad municipal de preservar la seguridad en los espacios públicos permite la formalización de un cuerpo de policía municipal en los municipios mayores de cinco mil habitantes, siendo facultativa la misma en los municipios de menor población. (2) La regulación de las funciones y competencias de las policías de ámbito municipal queda regulada por la Constitución –principio de autonomía local-, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el marco regulador autonómico, y el acervo normativo local. (3) Las Corporaciones locales son partícipes del mantenimiento de la seguridad pública. (4) Los Cuerpos de policía local se definen como “Institutos Armados, de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada” y, cuyos funcionarios tienen la consideración de agentes de la autoridad. Y, (5) la “superior autoridad y dependencia directa” de los Cuerpos de policía local corresponde al

¹⁷⁰ Díez Picazo (2011: 1433).

¹⁷¹ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (BOE de 23 de abril).

Alcalde, lo que advierte una excesiva interdependencia aunque la función pueda ser delegada en algún miembro del Gobierno local.

Descritos los rasgos característicos y singulares de los cuerpos de policía local procede identificar analíticamente las competencias y funciones desarrolladas por dichos cuerpos dentro de la esfera de gestión municipal.

La función primordial de los cuerpos de policía local, al igual que ocurre con el resto de los cuerpos de policía insertos en el modelo policial español, deriva de la misión Constitucional fundamentada en la “protección del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, garantizando la seguridad ciudadana”. Por tanto, puede advertirse que ésta función de carácter genérico se modula en distintas subfunciones dependiendo del ámbito de actuación de cada cuerpo policial, circunstancia que genera cierta ambivalencia al entender a la seguridad pública como un concepto indivisible.

Respecto a las competencias atribuidas, de un modo expreso, por la normativa reguladora de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a los cuerpos policiales de ámbito municipal ¹⁷² deben distinguirse tres ámbitos claramente diferenciados: policía de seguridad, policía administrativa y, de concurrencia compartida.

Se incluyen dentro de la esfera de policía de seguridad las siguientes funciones:

- “Proteger a las autoridades de las Corporaciones Locales, y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.
- Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.

¹⁷² Artículo 53 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, *op cit.*

- La prestación de auxilio, en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando en la ejecución de los planes de Protección Civil.
- Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las comunidades autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello”.

En torno a la esfera de policía administrativa son susceptibles de agrupar las funciones que responden a:

- “Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia.
- Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello”.

Finalmente, dentro de la esfera de concurrencia compartida quedan imbricadas las funciones que a continuación se relacionan:

- “Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano.
- Participar en las funciones de Policía Judicial.
- Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad”.

El espacio competencial descrito pone de manifiesto un peculiar marco de gestión de la seguridad pública en el ámbito municipal que se ampliaría en los municipios de gran población¹⁷³ a través de Convenios

¹⁷³ Se entiende por municipios de gran población, en función de lo dispuesto en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, (BOE de 17 de diciembre) de medidas para la modernización del Gobierno local, como aquellas que: (a) cuya población supere los

bilaterales de colaboración, cooperación y coordinación, suscritos al efecto entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en materia de seguridad ciudadana y seguridad vial. Este faculta a los municipios de gran población la asunción de la competencia de policía judicial relativa a las infracciones calificadas de falta o delito menos grave, y amplía las competencias en materia de tráfico y seguridad vial al término municipal, exceptuando las carreteras de exclusiva competencia estatal.

Es preciso señalar, de este modo, que la complejidad del modelo policial español deriva del establecimiento de una serie de mecanismos recíprocos –aunque, si bien es cierto que subordinados- de colaboración y cooperación policial que dan respuesta al principio de indivisibilidad de la seguridad pública.

Desde la perspectiva municipal, los mecanismos de coordinación diseñados y establecidos al efecto han jugado, a lo largo de estos años, un papel esencial en el marco de las relaciones intergubernamentales de los tres niveles de gobierno -Estatual, Autonómico y Local-. La configuración inicial de las policías locales como un actor secundario, subsidiario y subordinado a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad estatales y autonómicas permitió la formalización de esferas cooperativas reguladas que emergieron de los espacios de coordinación necesarios y se consolidaron por la propia evolución funcional y estructural de los cuerpos de policía local.

El marco de coordinación y colaboración –ya sea este bilateral o trilateral- derivado de la normativa reguladora establece, en principio, a

250.000 habitantes; (b) Los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a 175.000 habitantes; (c) Los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas, y (d) Los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

las Juntas Locales de Seguridad -constituidas en los municipios que tengan cuerpos de policía propio- como el órgano competente para diseñar e implementar los procedimientos de coordinación y cooperación recíproca entre los cuerpos policiales que actúan en la esfera de un municipio determinado. Su composición deberá estar determinada reglamentariamente, correspondiendo su presidencia al alcalde del municipio excepto en los casos que asista el delegado o subdelegado del Gobierno, que será compartida.

Tras la aprobación del Convenio Marco de Colaboración, Cooperación y Coordinación en materia de Seguridad Ciudadana y Seguridad Vial se establece un nuevo mecanismo de coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas en materia de seguridad municipal, la Comisión Estatal de Seguridad Local: cuya composición paritaria fijará las dimensiones, así como la resolución de los posibles conflictos derivados de las estipulaciones de los convenios bilaterales suscritos entre el Ministerio del Interior y los municipios catalogados “*de gran población*” que se encuentran adheridos al marco de ampliación de sus competencias en materia de seguridad pública municipal.

4.2.4 Policías administrativas especiales

El marco conceptual de las policías administrativas especiales responde a una actividad policial de carácter administrativo y sectorial, actividad que queda circunscrita a la convergencia del ejercicio de la acción administrativa -limitando la libertad de los individuos con el uso de la fuerza cuando fuera preciso-, conjugada con la misión de ejecutar las disposiciones de los organismos a los que están adscritas.

Partiendo de la definición anterior, es preciso señalar que las policías especiales se configuran como una categoría de análisis distinta a la actividad desarrollada por la policía administrativa en un sentido genérico. De tal modo que, mientras la esfera de actuación de la policía

administrativa se ciñe a la limitación de la actividad individual por razones de interés general -armonización del interés público con el interés privado-, las policías administrativas especiales desarrollan aquellas actividades y funciones que, estando sometidas a un régimen normativo singular, actúan como garantes de los mismos fines que las policías en sentido estricto¹⁷⁴: la protección y seguridad ciudadana.

No obstante, aunque el marco competencial en muchas ocasiones se presenta de un modo difuso, las policías administrativas especiales deben en todo caso, reclamar el apoyo de las policías en sentido estricto cuándo se originen problemas de seguridad pública que sobrepasen manifiestamente los límites de su esfera de actuación. Este hecho vislumbra la subordinación existente de las policías administrativas especiales respecto al conjunto de policías en sentido estricto.

La distinción entre las categorías de policía propuestas no se basa únicamente en la especificación sectorial de su actuación administrativa, sino en una distinción funcional de tareas de la correspondiente organización administrativa y que, cuya amalgama, supondría las dimensiones de la esfera de la seguridad ciudadana.

En este contexto, las policías administrativas especiales, al quedar sometidas a regulaciones singulares, se configuran y desarrollan como garantes de una esfera de actuación diferente a la comprendida para la policía en sentido estricto. Por tanto, actúan en un escenario administrativo sectorial y no genérico, tal y como ocurre con las policías generalistas.

Sentadas las anteriores premisas parece oportuno iniciar el estudio de los distintos cuerpos de policía administrativa especial que componen esta categoría de análisis singular y fuertemente

¹⁷⁴ Son policías en sentido estricto el conjunto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad recogidas en la Ley Orgánica 2/1986.

característica, desde una perspectiva comparada, y que culmina la estructura del modelo policial español.

Acotar los márgenes de interpretación de las policías administrativas especiales -realizando así un análisis con mayor rigor- precisa plantear una clasificación distintiva entre dos categorías de análisis: (1) **La actividad de estos cuerpos policiales se desarrolla a través de una potestad administrativa concreta.** Y, (2) **la actividad se desarrolla a través de la condición de agentes de la autoridad**¹⁷⁵.

De este modo, **las policías administrativas especiales que desarrollan su actividad a través de una potestad administrativa concreta** responden a los distintos cuerpos que a continuación se relacionan.

- **La policía sanitaria:** En función de lo dispuesto en la normativa reguladora de policía sanitaria¹⁷⁶, sus funciones se circunscriben en el normal funcionamiento de la salud pública en los hospitales, centros de salud, cementerios y comercios, así como en el transporte de mercancías y viajeros. En el desarrollo de sus funciones podrán: (a) exigir la autorización sanitaria a empresas y productos elaborados y, (b) establecer prohibiciones de productos cuando supongan un riesgo para la salud pública.
- **La policía sanitaria mortuoria:** Policía administrativa dependiente de las Corporaciones locales cuya misión es velar por el cumplimiento de las normas singulares referentes a cadáveres, cementerios, crematorios, sepulcros, depósitos portuarios y panteones, para salvaguardar la salud pública. El desarrollo de sus funciones se circunscriben a: (a) prácticas sanitarias relacionadas

¹⁷⁵ Siguiendo las tesis de Barrachina, puede definirse como agente de la autoridad a aquella "Figura intermedia entre la autoridad y los funcionarios públicos. Se encargan de hacer cumplir las órdenes y disposiciones que emanan de la autoridad. Actúan por delegación o en nombre de la Autoridad". Barrachina (1992: 12).

¹⁷⁶ Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (BOE de 29 de abril).

con cadáveres y, (b) regulación e inspección de las condiciones técnico-sanitarias de los féretros, vehículos, funerarias y cementerios.

- **El Cuerpo de ayudantes de Instituciones Penitenciarias:** Dependiente de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, Ministerio del Interior, ejercen funciones de policía administrativa en lo relativo a la vigilancia, custodia y observación conductual de presos y penados dentro de los límites territoriales de los centros penitenciarios y de reinserción social.

Las policías administrativas especiales que **desarrollan su actividad a través de su consideración de agentes de la autoridad**, sin embargo, responden a una configuración manifiestamente integral respecto a sus funciones como podrá observarse en cada uno de los cuerpos que configuran esta categoría, y que a continuación se detallan.

- **El Cuerpo de agentes forestales:** Los orígenes de este cuerpo en España se remontan, al siglo XIX, confiriéndoles ya, desde un principio, la categoría de agentes de la autoridad, así como la capacidad para actuar en auxilio de jueces y tribunales cuando fueran requerido para ello. Actualmente, tras la aprobación de la estrategia forestal española¹⁷⁷, el cuerpo de agentes forestales se configura como una policía administrativa especial que dependiente de las Administraciones públicas -sean estas, central o autonómica-.

Singularmente, sus funciones quedan circunscritas al ejercicio de policía y custodia de los bienes jurídicos de naturaleza forestal - ámbito de policía administrativa-, así como de policía judicial¹⁷⁸ en

¹⁷⁷ Estrategia Forestal Española. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (2000), en [www.magrama.gob.es-es-desarrollo-rural-temas-politica-forestal-planificacion-forestal-politica-forestal-en-espana-pfe_estrategia_forestal.aspx%20\(1\).pdf](http://www.magrama.gob.es-es-desarrollo-rural-temas-politica-forestal-planificacion-forestal-politica-forestal-en-espana-pfe_estrategia_forestal.aspx%20(1).pdf)

¹⁷⁸ Artículo 283 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

sentido genérico -comprendida ésta, como el auxilio a los jueces, tribunales y fiscales en la averiguación de delitos, así como en el descubrimiento y aseguramiento de delincuentes-. Por tanto, puede advertirse, siguiendo la doctrina administrativista, cómo los cuerpos de agentes forestales se configuran funcionalmente en una policía administrativa especial con competencias propias en materia de policía judicial, hecho singular y fuertemente característico frente a otros cuerpos enmarcados en esta categoría de análisis al vislumbrarse un carácter de policía integral.

Los agentes forestales, asimismo, ostentan la consideración de agentes de la autoridad¹⁷⁹ pudiendo acceder, en el ejercicio de sus funciones, a los montes y terrenos forestales con independencia de que la titularidad de estos sea pública o privada.

- **El Servicio de Vigilancia Aduanera (SVA):** Los antecedentes de la policía aduanera se remontan al siglo XVIII, con la puesta en marcha de un órgano específico de la Administración encargado de la vigilancia aduanera del resguardo especial de la compañía arrendataria de tabacos dependiente, en España, del Ministerio de Hacienda. En la actualidad, el Servicio de Vigilancia Aduanera se configura como un cuerpo de policía administrativo especial, adscrito al Departamento de Aduanas e Impuestos Espaciales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria -Ministerio de Economía y Hacienda- y, cuyo personal tiene el carácter de agente de la autoridad en el ejercicio de sus funciones¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Consideración de agentes de la autoridad conferida por el artículo 6.q de la Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes (BOE de 29 de abril).

¹⁸⁰ Consideración de agentes de la autoridad, conferida por el artículo 60 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos (BOE de 5 de septiembre).

Las competencias desarrolladas -de un modo genérico- por el Servicio de Vigilancia Aduanera, se circunscriben, en la lucha contra el contrabando, la lucha contra el blanqueo de capitales, la lucha contra el fraude fiscal por actos ilícitos del tráfico exterior de mercancías y, al control de cambios e impuestos especiales en el tráfico interior e intracomunitario de las citadas mercancías.

Su ámbito funcional se desarrolla a través de cinco escenarios diferenciados. (1) El descubrimiento, persecución y represión en todo el territorio nacional, aguas jurisdiccionales y espacio aéreo español, de los actos e infracciones de contrabando. (2) La inspección, investigación y control en su ámbito competencial, así como la participación en misiones de investigación de otras áreas de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. (3) El ejercicio de las funciones de resguardo fiscal y aduanero. (4) La persecución, investigación y descubrimiento del fraude fiscal y de la economía sumergida. Y, (5) la investigación y represión del blanqueo de capitales, así como la inspección del control de cambios y divisas internacionales.

Puede advertirse, por lo tanto, que en el ejercicio de sus funciones el Servicio de Vigilancia Aduanera se configura en un cuerpo de policía administrativa especial que ostenta funciones de policía judicial en un sentido específico que le configura en un cuerpo policial de carácter integral dentro de su ámbito de actuación sectorial y, que para el cumplimiento del ejercicio de sus funciones se despliega territorialmente a lo largo de toda la geografía española, estructurándose en tres cuerpos¹⁸¹ y cuatro especialidades¹⁸² diferenciadas.

¹⁸¹ Cuerpo superior del Servicio de Vigilancia Aduanera; Cuerpo ejecutivo del Servicio de Vigilancia Aduanera, y Cuerpo de agentes del Servicio de Vigilancia Aduanera.

¹⁸² Especialidades de investigación, comunicación, propulsión y navegación.

- **El cuerpo de policía portuaria:** Las policías portuarias españolas tienen como antecedentes remotos de su origen al Real Cuerpo de Celadores y Guardamuelles que, desde el siglo XVIII, tenían como misión fundamental la protección de las zonas de atraque y fondeo marítimo, así como la protección de los buques dentro de la zona de actividad portuaria.

En la actualidad dentro del modelo policial español, las policías portuarias se configuran como un cuerpo de policía administrativa especial que, en dependencia de las Autoridades portuarias -en el caso de los puertos de interés general- y de los organismos autonómicos de gestión portuaria -en el caso de los puertos no incluidos en la categoría de interés general- desarrollan funciones de seguridad, vigilancia y control de los recintos portuarios, quedando investidos para el desarrollo de sus funciones como agentes de la autoridad pública.

En todo caso, tal y como podrá analizarse con la suficiente profundidad en los capítulos subsiguientes de la investigación, las policías portuarias españolas se postulan como un actor clave y esencial del modelo policial español al emerger y consolidarse en un elemento trascendental de la integración de la seguridad en los entornos portuarios, en función de su propia idiosincrasia.

4.3. A modo de conclusión

El análisis planteado en este capítulo permite suponer de inicio que la magnitud de los cuerpos policiales que integran el modelo policial en un determinado Estado se presenta, de un modo empírico, como una variable significativa a la hora de establecer la complejidad del mapa de actores intervinientes en el escenario correspondiente con la seguridad pública. Así, circunscribiendo la investigación al caso español, no es difícil advertir que, dada su propia idiosincrasia, el modelo policial configurado en nuestro país se presenta como uno de los modelos más complejos de nuestro entorno. Ello es susceptible de

fundamentarse por la propia complejidad de la configuración asimétrica del poder territorial del Estado, así como en la propia ambivalencia de las estructuras policiales surgidas al amparo de marco Constitucional de 1978.

El espacio descrito pone de manifiesto, por consiguiente, la identificación de lo que me atrevo a denominar como modelo policial de pluralismo limitado, al existir una cierta interdependencia sustentada por un conjunto de competencias y funciones secantes entre sí, entre todos y cada uno de los cuerpos policiales que integran el modelo policial español: Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policías Administrativas Especiales, destacando a los cuerpos de policía portuaria al ser el objeto de estudio de la presente investigación.

El análisis empírico demuestra que, la amalgama de circunstancias aquí manifestadas son las que condicionan el modelo y, por tanto, las que lo permiten categorizar de modo complejo e indeterminado.

Desde esta perspectiva, se vislumbra que tanto sus aporías, complejidades y singularidades configuradoras, como la delimitación competencial de carácter secante que se producen entre los distintos actores policiales que integran el modelo planteado, posibilita en la investigación el establecimiento de un marco de integración del objeto de estudio en el sistema de seguridad público como un actor relevante.

En definitiva, este hecho se presentará como significativo a lo largo de la segunda parte que compone esta tesis doctoral, ya que responde a los objetivos planteados, así como a la institucionalización sistémica de las estructuras policiales que representan el objeto de estudio planteado.

Segunda parte

Análisis de las policías portuarias en España y conclusiones

Capítulo 5

Los puertos como escenario de gestión de las políticas públicas de seguridad y protección portuaria y como ámbito de actuación de las policías portuarias

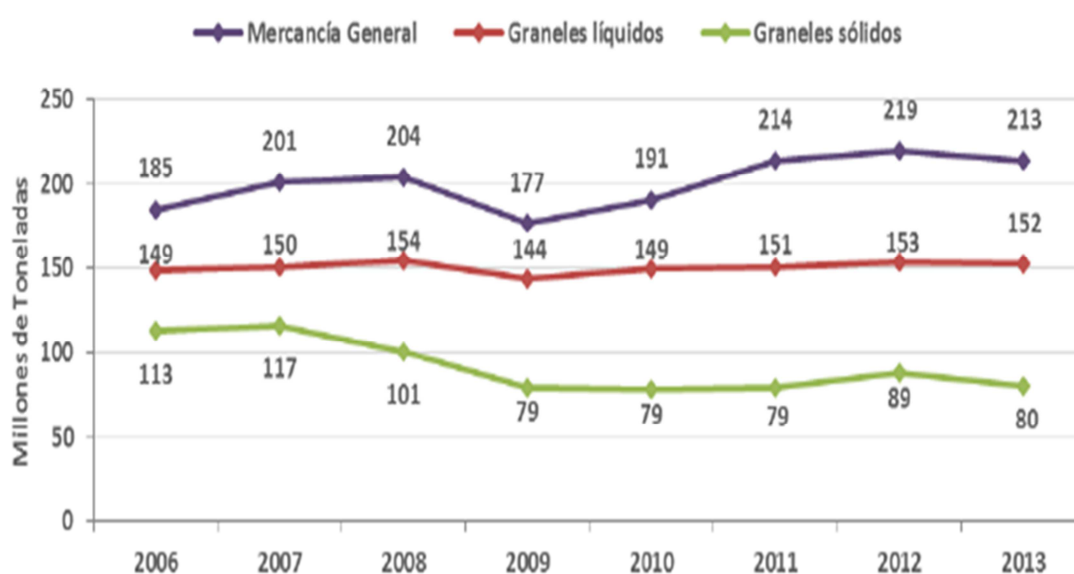
En las sociedades desarrolladas, la concepción clásica del puerto como infraestructura del transporte ha sufrido profundos cambios a partir de la segunda mitad del siglo XX, asistiendo, de tal modo, a una serie de transformaciones en todos los órdenes de la actividad económica y social de la esfera marítimo-portuaria; transformaciones que tienen una dimensión universal –sobrepasa las fronteras clásicas de los Estados- y acelerada: la interacción entre el puerto y la ciudad ha sido uno de los elementos vertebradores de la nueva concepción, ya que surge a raíz de un nuevo escenario de conflicto ¹⁸³ entre las Administraciones –local y portuaria- que gestionan, hasta ese momento, cada uno de los espacios competenciales definidos de modo no recíproco.

La evolución de la misión comercial de los puertos supuso, no obstante, un cambio en los paradigmas de gestión de las infraestructuras portuarias permitiendo así el diseño de nuevos mecanismos de interacción entre el puerto y la ciudad. Partiendo de un escenario de gestión clásico, en el que las infraestructuras portuarias se configuran como un espacio singular de desarrollo de operaciones portuarias, este evoluciona hacia un nuevo escenario de gestión en el

¹⁸³ A modo de ejemplo, desde una perspectiva general, puede señalarse que la localización de los recintos portuarios como espacios de centralidad urbana generan un primer escenario de conflicto entre el puerto y la ciudad; dadas las importantes plusvalías que de esta condición generan. Asimismo, la barrera puerto-ciudad en los planes de transformación urbana ha sido otro de los escenarios de conflicto entre Administraciones.

que los puertos se transforman en centros logísticos de la cadena de transporte integrando su actividad con la sociedad. Considerando la noción de puerto marítimo recogida en la actual legislación española¹⁸⁴ puede observarse, que cuanto se ha señalado anteriormente como característico del nuevo escenario de gestión portuaria es aplicable a las infraestructuras portuarias españolas en su conjunto, al inferirse la función económica atribuida a los puertos.

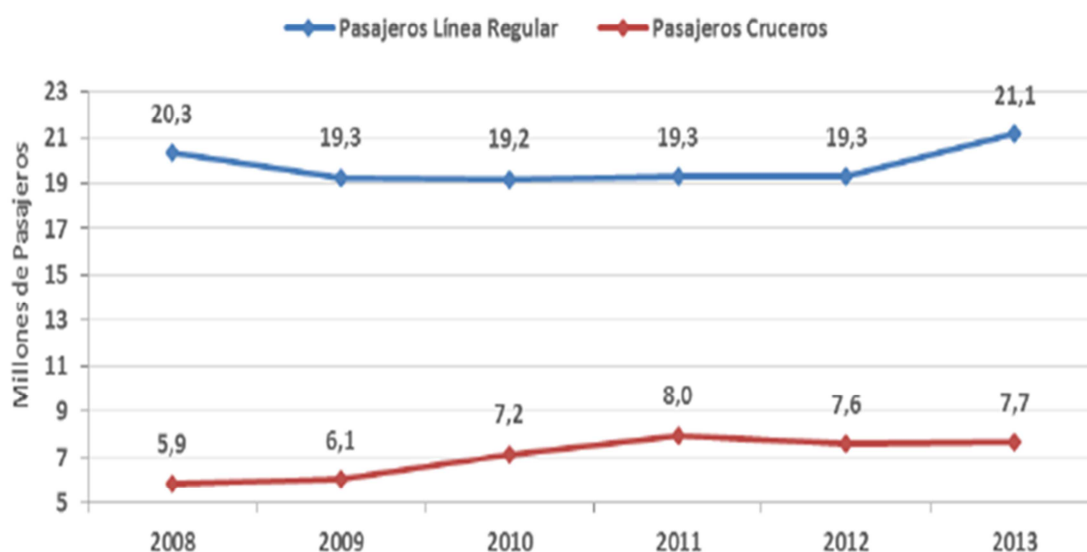
Evolución del tráfico de mercancías



Fuente: Puertos del Estado (2014).

¹⁸⁴ El artículo 2 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (BOE de 20 de octubre), define a los puertos marítimos como “el conjunto de espacios terrestres, aguas marítimas e instalaciones que, situado en la ribera del mar o en las rías, reúna las condiciones físicas (naturales o artificiales) y de organización que permita la realización de las operaciones de tráfico portuario y haya sido autorizado para el desarrollo de estas actividades por la Administración territorial competente”.

Evolución del tráfico de pasajeros



Fuente: Puertos del Estado (2014).

Se deduce de dicho contexto que la nueva percepción de las infraestructuras portuarias ha generado nuevos espacios de interacción entre el binomio puerto-ciudad derivando por tanto, en un escenario de gestión armónico y consensuado para el impulso de un desarrollo económico y comercial conjunto; circunstancia que se muestra relevante en el análisis del espacio de gestión de la seguridad portuaria.

Tomando de lógica referencia el caso español, se observa cómo existe una serie de rasgos singulares que influyen significativamente en las relaciones interadministrativas entre el puerto y la ciudad. El sistema portuario de titularidad estatal engloba a los puertos comerciales de interés general gestionados por las Autoridades portuarias constituidas al efecto, eso es, la coordinación y el control de los órganos de gestión –desde el prisma de la eficiencia– es asumida por el organismo público Puertos del Estado, dependiente del Ministerio de Fomento, que tiene atribuida la ejecución de la política portuaria del Gobierno, mientras que los puertos no incluidos dentro de la esfera del interés general son competencia exclusiva de las comunidades autónomas.

Además, debe advertirse que dentro del escenario de gestión del espacio portuario terrestre concurren cuatro tipos de competencias. (1) Las de administración y gestión portuaria, correspondientes al Estado en el caso de los puertos de interés general. (2) Las competencias de urbanismo y ordenación del territorio, correspondientes a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales. (3) El régimen singular de concesión derivado del dominio público del espacio portuario. Y, (4) las competencias concurrentes en materia de seguridad y policía dentro del espacio portuario marítimo-terrestre.

Desde esta perspectiva, se comprueba que la interacción entre el puerto y la ciudad debe establecer un conjunto de mecanismos y actuaciones que permitan compatibilizar y coordinar entre las distintas Administraciones el desarrollo del respectivo marco competencial, ya que estas emergen y se consolidan como un espacio de gestión reticular.

En dicho espacio de gestión reticular observamos que el organismo público Puertos del Estado se presenta como un actor clave en el proceso, al conferirse en el epicentro de la integración de los programas y las políticas interadministrativas que faculta a la consecución equilibrada de los aspectos vinculados con la convergencia de intereses comunes entre el binomio puerto-ciudad.

El desarrollo del nuevo escenario de gestión de las infraestructuras portuarias ha impulsado en los últimos años la tipificación analítica de un subespacio singular y específico dentro de las políticas públicas de seguridad: el concerniente a la protección portuaria y que implica la regulación, diseño, implementación y evaluación de planes y procesos que permiten una eficaz protección -tanto preventiva como reactiva- de las infraestructuras portuarias.

La identificación del citado subespacio, intrínseco a las políticas públicas de seguridad, queda estrechamente relacionada con el fenómeno de que la inseguridad se traduce en problematización en

términos políticos. Dicha cuestión consiguientemente, facilita a los poderes públicos identificar políticas que den respuestas a las demandas¹⁸⁵ de seguridad y de protección portuaria.

La categorización de esta política pública tendrá por tanto, la finalidad de constituirse en el elemento vertebrador de la respuesta colectiva frente a la inseguridad en el contexto de sociedad moderna –también denominada *sociedad industrial*– que procede de la transformación clásica de la sociedad mediante la racionalización del azar, la cuantificación y la reducción de la intermediación de un *constructo social histórico* denominado riesgo¹⁸⁶. El nuevo contrato social derivado de la sociedad del riesgo supone una nueva legitimidad en el Estado moderno al representar los poderes públicos, un singular sistema que garantiza la protección frente a lo imprevisible¹⁸⁷.

El análisis de las respuestas gubernamentales sucedidas en el escenario delimitado por la seguridad y protección de las infraestructuras portuarias, arroja como resultado que las mismas no siempre han sido formuladas de un modo simétrico: las políticas públicas de seguridad y protección portuaria, al igual que ha sucedido con cualquier otro tipo de política pública, han ido adaptando tanto su oferta como su demanda a las necesidades cambiantes de su entorno. Evolucionando, desde la reacción ante los actos que perturbaban el normal funcionamiento de las infraestructuras portuarias, hacia una gestión preventiva global de los riesgos y amenazas. La circunstancia descrita representa unos nuevos y complejos escenarios de gestión supranacional sustentados en la formulación de este tipo de políticas públicas como un claro ejemplo de pragmatismo político, en virtud de

¹⁸⁵ Tamayo (1997: 296-298).

¹⁸⁶ Beck (1998).

¹⁸⁷ Bauman (2011: 16).

su diseño incremental motivado por otro espacio de política pública experimentado y, por tanto previsible, como es el de la defensa¹⁸⁸.

Para comprender las dimensiones del concepto de políticas públicas de seguridad es preciso volver a recordar y trasladar aquí la definición propuesta por Vanaclocha. En este sentido, se entiende que “en las sociedades democráticas, las políticas públicas de seguridad son aquellos procesos en los que se concentra la acción de gobierno conducente a garantizar la protección material de las instituciones públicas y los derechos de los ciudadanos por medio de estructuras e instrumentos especializados en ello”¹⁸⁹.

Del marco conceptual propuesto pueden extraerse los siguientes rasgos característicos de las políticas públicas de seguridad. (1) Derivan en subespacios singulares interdependientes entre sí, en virtud de la estructura, procesos y actores en ellos intervinientes. (2) Se configuran como ambivalentes, al configurarse como políticas con rasgos limitativos y a su vez, rasgos garantistas en lo referente a los derechos y libertades públicas de los ciudadanos. (3) Los espacios y subespacios de las políticas públicas de seguridad contribuyen al diseño de escenarios estratégicos para los objetivos e intereses generales del Estado. (4) Actualmente, se ha producido un cambio en los paradigmas de gestión de las políticas públicas de seguridad. El modelo clásico de implementación, basado en la oferta *-top-down-*, se ha reorientado hacia un modelo experimental de implementación, basado en la demanda *-botton-up-*, de este tipo de políticas públicas. Y, (5) los resultados e impactos de las políticas públicas de seguridad tienen una especial relevancia social y política en función de las demandas a las que responde.

¹⁸⁸ Talavera (2014: 29).

¹⁸⁹ Vanaclocha (2013: 4).

Desde la óptica del análisis de las políticas públicas, el subespacio relativo a la seguridad y protección portuaria fomenta la reformulación de los planteamientos clásicos de gestión y organización de las policías portuarias, ya que su origen parte de los procesos. Es decir, que son las políticas públicas la variable independiente del análisis y por tanto, el instrumento orientador de los cuerpos de policía portuaria respecto a su diseño, alcance y límites de funciones y competencias, modelo de orientación policial, así como del marco de relación entre la policía y la sociedad.

Circunscribiendo la investigación a la esfera de la seguridad y protección de las infraestructuras portuarias -subespacio característico de las políticas públicas de seguridad y ámbito de actuación de las policías portuarias españolas- puede advertirse inicialmente que en todo caso, comparte elementos de análisis y rasgos descriptivos con el espacio descrito anteriormente -las políticas públicas de seguridad-. No obstante, el subespacio objeto de análisis se configura a partir de una serie de estructuras y elementos fuertemente característicos y diferenciados.

- El análisis y la implementación de las políticas de seguridad y protección portuaria parten de la iniciativa supranacional de prevenir las vulnerabilidades y riesgos de las infraestructuras del transporte marítimo-portuario, ante el surgimiento de nuevas amenazas globales, emergiendo un acervo normativo internacional de obligado cumplimiento para cada uno de los Estados miembro de la Organización Marítima Internacional (OMI). En el contexto europeo, el acervo normativo presentado se complementa con la estrategia de seguridad y protección portuaria, elaborada por parte de la Comisión, que dio lugar a la aprobación de la Directiva 2005/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, sobre mejora de la protección portuaria.

- Como extensión de lo expuesto anteriormente, se infiere que las políticas de seguridad y protección portuaria derivan y se desarrollan, paralelamente, a la irrupción de nuevos riesgos y amenazas globales que plantean nuevos escenarios de gestión de la seguridad, ya sean preventivos o reactivos.
- El subespacio de las políticas de seguridad y protección portuaria asume una estrecha conexión con el subespacio de protección de infraestructuras críticas, así como con el subespacio de gestión de crisis, con independencia de la propia idiosincrasia de cada uno de ellos. El tratamiento específico de cada uno de los riesgos y amenazas será el que acote la interacción entre los distintos subespacios propuestos.
- El negativo impacto político, social y económico derivado de la inoperatividad de las infraestructuras portuarias a consecuencia de actos ilícitos potenciadores del riesgo y/o factores subyacentes debe constituirse como una referencia singular en el diseño e implementación de las políticas de seguridad y protección portuaria.
- Finalmente, el rendimiento y la eficacia de las políticas de seguridad y protección portuaria, así como de los instrumentos provenientes de este subespacio deben responder a una serie de elementos basales y de gestión que permitan la medición de la eficacia de este tipo de políticas públicas. Entre los elementos basales y de gestión se encuentran: (1) La zonificación de la infraestructura portuaria en función de los riesgos derivados de cada tipo de actividad. (2) El diseño y ejecución continúa del análisis de riesgos, como herramienta singular para la toma de decisiones en materia de seguridad y protección portuaria. (3) Diseño, implementación y ejecución de los distintos planes de seguridad y protección portuaria. (4) Análisis y evaluación de los resultados de la política implementada, así como de los impactos generados por los planes de seguridad y protección portuaria

diseñados al efecto. Y, (5) definición e implementación de los criterios y mecanismos de interacción externa e interna.

Sentadas las anteriores premisas, parece oportuno abordar las características del escenario de gestión de la seguridad portuaria donde se ubica la acción de las policías portuarias españolas, al concebirlas en el elemento vertebrador del sistema de seguridad de las infraestructuras del transporte marítimo-portuario.

Tras la celebración en 1974, de la Conferencia de los Gobiernos Contratantes del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (Convenio SOLAS), se aprobaron las resoluciones relativas a las enmiendas del Anexo del citado Convenio -capítulos V y XI 2-, así como las relativas al Código Internacional para la Protección de los Buques e Instalaciones Portuarias (PBIP). Estas resoluciones fueron modificadas en enero de 2002 dentro de la 22ª Asamblea de la Organización Marítima Internacional (OMI), por la que se acordó, por unanimidad de sus miembros, la toma de medidas relativas a la mejora de la protección de buques y de las instalaciones portuarias¹⁹⁰ y, cuyos aspectos motivadores radicaron fundamentalmente en los actos terroristas y de piratería global que durante la primera década del presente siglo afectaron sobremanera a la actividad marítima internacional¹⁹¹.

¹⁹⁰ Dentro de las medidas de mejora de la protección de buques e instalaciones portuarias, el Código identifica como actos delictivos, los relativos a terrorismo, contrabando, robos de carga, polizones, inmigración ilegal, piraterías, así como los denominados daños colaterales causados por incendios y explosiones en buques e instalaciones portuarias, independientemente de cuál sea su origen.

¹⁹¹ Puede destacar el investigador entre estos sucesos: los atentados terroristas del World Trade Center de Nueva York del 11 de septiembre de 2001 y de Madrid del 11 de marzo de 2004, así como los ataques derivados de la piratería, sufridos por los buques Limburg y Han Wei en 2002.

El contexto de los actuales escenarios de gestión de la seguridad portuaria emerge, por lo tanto, de las normas internacionales de la Organización Marítima Internacional (OMI), relativas a la protección de buques e instalaciones portuarias, así como de la seguridad de la vida humana en el mar¹⁹². Este cuerpo normativo al que deben adaptarse todas las infraestructuras portuarias internacionales se complementa, a nivel europeo, con el Reglamento (CE) 725/2004 relativo a la mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias -norma jurídica en el ámbito comunitario derivada de las enmiendas al Anexo del Convenio SOLAS, que afecta a los capítulos V y XI 2- y con la Directiva 2005/65/CE¹⁹³ de protección portuaria. El marco normativo descrito a escala europea considera el nivel de protección del puerto en su conjunto y no solo a las instalaciones portuarias -ámbito de

¹⁹² La OMI aprobó en 1974 el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS) que en su anexo incluye las normas y requisitos reguladores de la seguridad de buques y personas. El citado Convenio ha sido enmendado en diversas ocasiones desde su aprobación por la Conferencia diplomática de los gobiernos Contratantes para adaptarlo a las nuevas necesidades de seguridad marítima-portuaria internacional. Creándose para ello en el año 2001 el Comité de Seguridad Marítima, encargado, singularmente, de proponer las distintas enmiendas al anexo del Convenio SOLAS, así como de la aprobación del Código Internacional para la Protección de Buques e Instalaciones Portuarias (Código PBIP-ISPS).

¹⁹³ En el ámbito europeo, la normativa emanada de la OMI ha sido complementada por la Directiva 2005/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, sobre mejora de la protección portuaria (*DOUE* de 25 de noviembre), cuyo objeto de aplicación es el conjunto del recinto portuario, extendido a determinadas zonas anexas que puedan constituir un riesgo en la actividad portuaria. De este modo, los factores de riesgo se afrontan mediante el establecimiento de estándares de gestión que incluyen la implantación de determinados planes de seguridad y protección, el uso de los medios para el control y la prevención, así como el sistema de respuesta ante contingencias singulares.

Señalar, que la trasposición de esta directiva al acervo normativo español tuvo lugar en el año 2008; si bien su aplicación efectiva al conjunto de puertos de interés general no se produjo hasta el año 2011.

aplicación de las normas de la Organización Marítima Internacional-. En consonancia con lo anteriormente descrito, y acotando el análisis al caso español, son las Autoridades Portuarias, de conformidad con el acervo normativo estatal y autonómico en materia de protección civil y emergencias, las encargadas de elaborar los Planes de Emergencia Interior (PEI), integrándose los mismos en el cuerpo normativo de las Ordenanzas portuarias.

Como extensión lógica de lo anterior, y con la finalidad de gestar una protección preventiva eficaz de actos antisociales y terroristas, es de obligado cumplimiento para cada una de las Autoridades Portuarias realizar el diseño y la implementación de un Plan específico para la protección de buques, pasajeros y mercancías, que de igual modo formará parte de la Ordenanzas portuarias. Desde esta perspectiva, la normativa reguladora¹⁹⁴ por la que se establecen las medidas para la mejora de la protección de los puertos y del transporte marítimo obliga a la Administración portuaria, a diseñar un Plan de Protección Portuaria (PPP), en el que con carácter inclusivo imbrica los protocolos de coordinación con el Plan de Emergencia Interior (PEI), así como con el Plan Interior de Contingencias del Puerto (PICP). En todo caso será la Autoridad Portuaria el órgano competente para la supervisión y control del acervo normativo derivado del sistema de seguridad portuaria -incluyendo los derivados de la protección contra actos antisociales y terroristas-, correspondiéndole asimismo y respecto a las instalaciones portuarias, decidir el ámbito de aplicación de la normativa internacional reguladora de la seguridad y protección en este ámbito de actuación.

El espacio descrito anteriormente pone de manifiesto la necesidad de diseñar e implementar herramientas de análisis y evaluación de los

¹⁹⁴ Real Decreto 1617/2007, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas de mejora para la protección de los puertos y del transporte marítimo (BOE de 20 de diciembre).

riesgos que afecten, empíricamente, a las infraestructuras portuarias, máxime si a estas las enmarcamos en la esfera de las infraestructuras catalogadas como críticas, ya que su actividad es indispensable y no permite soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto –social y económico– sobre los servicios esenciales del país¹⁹⁵. De este modo, los riesgos derivados de los actos ilícitos y antisociales inciden sobre las infraestructuras portuarias al ser consideradas y definidas, dado su desarrollo e impacto económico supranacional, como uno de los elementos esenciales de la cadena de transporte de mercancías y personas internacional.

El mecanismo de análisis y evaluación de los riesgos portuarios se presenta, no obstante, como un elemento omnipresente en la dinámica del escenario de gestión de la seguridad de las infraestructuras portuarias, ya que su finalidad lógica se encamina hacia la consecución de la eficacia y optimización de sus medios en relación con sus necesidades.

En consecuencia, el marco internacional de cooperación y coordinación de la seguridad portuaria precisa para su análisis la detección previa de las amenazas supranacionales y, por ende, la implantación de un conjunto de protocolos operativos de prevención sobre los riesgos derivados de la propia idiosincrasia de las infraestructuras portuarias.

Desde esta perspectiva, no resulta difícil advertir cómo el modelo de gestión de seguridad portuaria basa su integridad en dos aspectos

¹⁹⁵ Carmona (2013: 108). Conceptos basales para la estructuración del sistema de protección de infraestructuras críticas derivado de lo recogido en la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen las medidas para la protección de las infraestructuras críticas (BOE de 29 de abril).

esenciales: la seguridad ¹⁹⁶ -safety- y la protección ¹⁹⁷ -security-. La convergencia de ambos elementos incide directamente en el grado de interdependencia, así como de la integración de los distintos planes y programas parciales de seguridad portuaria, en un plan de ámbito superior como es el Plan de Protección de Instalaciones Portuarias (PIIP). Esta tipología de planes emana de las disposiciones recogidas en el Código Internacional para la Protección de Buques e Instalaciones Portuarias (PBIP), de obligado cumplimiento, a partir del año 2004, para todas las terminales portuarias españolas con tráficos internacionales en función de lo dispuesto por la Organización Marítima Internacional (OMI).

En el marco de aplicación del Código Internacional para la Protección de Buques e Instalaciones Portuarias (PBIP), cabe resaltar como aspecto esencial la interfaz buque-puerto, eso es, la “interacción que tiene lugar cuando un buque se ve afectado directa e indirectamente por actividades que generan movimiento de personas o mercancías, así como la provisión de servicios portuarios al buque o desde éste”¹⁹⁸.

De la anterior definición se deduce, por tanto, que es el buque, desde una concepción aislada e independiente de su entorno, el que representa un mayor grado de amenaza para la infraestructura portuaria. Tal circunstancia precisa de una acotación lógica y formal de

¹⁹⁶ La seguridad (safety) tiene como misión la reducción de los incidentes y de las posibles causas de emergencia, al ejecutar una mecánica de acontecimientos previsibles y cuantificables en función de los factores y amenazas del entorno, de los protocolos de prevención y del factor humano.

¹⁹⁷ Sin embargo, la protección (security) es un concepto integrado y ratificado por un espectro de voluntades, propósitos y objetivos derivados de cada uno de los planes propios e interdependientes de seguridad portuaria.

¹⁹⁸ Definición adaptada de las distintas disposiciones recogidas en el Código Internacional para la Protección de Buques e Instalaciones Portuarias (PBIP).

los protocolos operativos relacionados con la interfaz buque-puerto que a su vez, constituyen una serie de aspectos esenciales a partir de los cuales podrá evaluarse tanto la eficacia como los impactos de las medidas resultantes del binomio seguridad-protección.

Tomando como base la noción de la interfaz buque-puerto recogida en la normativa internacional, puede advertirse que cuánto se ha comentado anteriormente como aspectos esenciales de esta interacción debe ser complementado con una sucesión de condicionantes asociados tanto al buque como al puerto en su conjunto.

En relación a los condicionantes asociados al buque, los niveles de eficiencia de protección se formulan a través de una serie de medidas esenciales, en función de elementos internos y de agrupamiento:

- a) Elementos internos: control de accesos al buque, control de zonas restringidas, manipulación de carga, entrega de provisiones, control de equipajes no acompañados y vigilancia de la protección del buque.
- b) Elementos de agrupamiento: grado de vulnerabilidad estructural -buques de pasaje (ferry), cruceros y mercancías (ro-ro)-, tráfico operativo -carga y descarga en función de la mercancía transportada- y especialización de la tripulación del buque en función de la mercancía transportada.

En relación a los condicionantes asociados al puerto, las variables de accesibilidad, riesgos y planteamientos estructurales precisan la implementación de procedimientos organizativos que respondan a la eficacia de la seguridad y protección portuaria desde una perspectiva integral. De este modo, la vigilancia de la infraestructura portuaria -incluidas las zonas de fondeo y atraque-, el control de accesos, la zonificación del recinto portuario en función de los distintos niveles de seguridad implantados y la protección de mercancías y contenedores

serán los condicionantes singulares asociados a la infraestructura portuaria motivada por la interfaz buque-puerto.

	SEGURIDAD	PROTECCIÓN
	Prevención y respuesta ante accidentes fortuitos causados por la operativa	Prevención y respuesta ante acciones antisociales voluntarias
Condiciones normales de trabajo Valoración de riesgos, prevención y control	<ul style="list-style-type: none"> • Mantenimiento de los planes de autoprotección <ul style="list-style-type: none"> • Revisiones • Ejercicios, simulacros • Coordinación con otras entidades y administraciones • Implantación de medidas, programas de mantenimiento, inspecciones • Mercancías peligrosas <ul style="list-style-type: none"> • Aplicación del "Reglamento de admisión, manipulación y almacenamiento de mercancías peligrosas en los puertos" • Mejora continua (medidas físicas y/o procedimentales) <ul style="list-style-type: none"> • Mejoras en seguridad vial • Mejoras en sistemas de ayudas a la navegación • Mejoras en la operativa ferroviaria • Mejoras en los servicios portuarios y comerciales 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantenimiento de los planes de protección de Instalaciones Portuarias y de los planes de protección de los puertos. <ul style="list-style-type: none"> • Identificación de amenazas • Evaluación de riesgos • Revisiones • Ejercicios, simulacros • Coordinación con otras entidades y administraciones • Implantación de medidas, programas de mantenimiento, inspecciones
Condiciones contingentes Protocolos de coordinación ante emergencias.	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de Autoprotección <ul style="list-style-type: none"> • Plan de Emergencia Interior • Plan Interior de Contingencia por Contaminación Marina Accidental. • Plan de Contingencias Ferroviario • Planes de ámbito superior <ul style="list-style-type: none"> • Planes de Protección Civil (territoriales, especiales) 	<ul style="list-style-type: none"> • Planes ámbito nacional que implican la coordinación con otras administraciones.

Fuente: Puertos del Estado (2014).

El ámbito de la gestión de la seguridad y protección de las infraestructuras portuarias españolas, tras la transposición de la normativa comunitaria al ordenamiento jurídico español, pone de manifiesto un nuevo marco relacional y funcional entre los organismos competentes en la materia. En función de ello, se identifica como órgano de coordinación de las medidas de protección y de la evaluación de las instalaciones portuarias a la Secretaría General de Transportes, del Ministerio de fomento, que en todo caso actuará como Autoridad Nacional de Protección Marítima (ANPM).

El Ministerio del interior, por su parte, será el órgano competente de: (1) Implantar los niveles de protección marítima para buques e instalaciones portuarias. (2) Determinar los contenidos mínimos de la formación de los oficiales de protección de buques y oficiales de protección portuaria. (3) Establecer los contenidos mínimos de los planes de protección de buques e instalaciones portuarias. Y, (4) aprobar las evaluaciones y planes de protección de los puertos.

Complementando las funciones de protección portuaria propias del Ministerio del Interior, a la Dirección General de la Marina Mercante -órgano dependiente del Ministerio de fomento-, le corresponderá, singularmente, las funciones relacionadas con la protección de los buques, así como la aprobación de sus planes de protección.

Finalmente, serán competencias de la Autoridad de protección portuaria -entidad gestora del puerto-, las relativas al análisis, diseño, implementación y evaluación de los planes de seguridad y protección -específicos y genéricos- de las instalaciones e infraestructuras portuarias españolas, así como la prestación del servicio de policía portuaria como órgano administrativo especial encargado de la seguridad y protección de las infraestructuras portuarias.

5.1 **Ámbito de actuación de las policías portuarias en España: el sistema portuario español**

La actual configuración del sistema portuario español fue producto de la unificación de la dispersa normativa que, hasta el año 1992, estaba vigente en los ámbitos de gestión portuaria y tráfico marítimo y cuya antigüedad, en algunos de los casos, se remontaba al siglo XIX. Recuérdese que hasta la entrada en vigor del actual sistema portuario, en España cohabitaban tres modelos de gestión portuaria diferenciados. (1) Los puertos que, con un régimen de autonomía propio, estaban gestionados por los entes públicos “Puertos autónomos” -Barcelona, Bilbao, Huelva y Valencia-. (2) El resto de los puertos de interés general que se gestionaban, de modo centralizado a través de las Juntas de Obras de los Puertos, dependientes del extinto Ministerio de Obras públicas. Y, (3) los puertos gestionados a través de la Comisión Administrativa de Grupo de Puertos.

De tal modo, la necesidad de regular en un texto normativo un sistema portuario armónico con el resto del ordenamiento jurídico -especialmente la legislación reguladora en materia tributaria, así como la reguladora de costas y dominio público marítimo terrestre-, supuso una nueva delimitación competencial del Estado en materia portuaria¹⁹⁹.

La configuración del nuevo sistema portuario español, no obstante, debería responder desde ese momento a nuevos paradigmas

¹⁹⁹ El traspaso de determinadas competencias a las comunidades autónomas en materia de gestión portuaria que tiene lugar tras la entrada en vigor de la normativa reguladora del sistema portuario español, precisa concretar, de un modo singular, las infraestructuras portuarias sobre las que el Estado ejerce su titularidad y/o su gestión -puertos de interés general-, así como las infraestructuras portuarias cuya titularidad y/o gestión sea competencia de las comunidades autónomas. Recuérdese que con independencia de la titularidad -Estatal o Autonómica- de la infraestructura portuaria, el conjunto de todas ellas, configuran el sistema portuario español.

de gestión sustentados en los principios de autonomía, flexibilidad, agilidad y control de gestión que propiciaran procedimientos desburocratizados y, por ende, motivados por una gestión pública de corte empresarial a través de la creación de entidades públicas de gestión diferenciada: las Autoridades Portuarias en el caso de los puertos tipificados de interés general.

La entrada en vigor de la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante²⁰⁰, conjugada con las sucesivas reformas parciales²⁰¹ que afectan a dicho marco normativo sustentaron la regulación y configuración de la actual estructura del sistema portuario español, precisando para ello, la identificación y clasificación de los puertos cuya competencia recae en la Administración General del Estado -por razón de la esfera del interés general- y de los puertos de competencia autonómica. Asimismo, clasifica a los puertos marítimos, en función de su actividad, en puertos comerciales -aquellos que por razón de sus características, reúnen unas condiciones de seguridad, técnicas y de control administrativo que permiten que puedan realizarse actividades comerciales portuarias y de tráfico de pasajeros- y, en puertos no

²⁰⁰ Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (BOE de 25 de noviembre).

²⁰¹ Ley 62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (BOE de 30 de diciembre).

Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general (BOE de 27 de noviembre).

Ley 33/2010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general (BOE de 7 de agosto).

Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (BOE de 20 de octubre).

comerciales –aquellos que se actividad se circunscribe a la actividad deportiva y pesquera, así como de refugio temporal de buques-.

Considerando la clasificación de infraestructuras portuarias proveniente de la normativa estatal reguladora puede advertirse cómo los puertos de titularidad estatal -44 puertos de interés general- son gestionados por las Autoridades Portuarias creadas al efecto, cuya coordinación y control de eficiencia corresponde al ente público Puertos del Estado –órgano dependiente del Ministerio de Fomento, al que corresponde la ejecución de la política portuaria del Estado-. Mientras que, complementarían el sistema portuario aquellos puertos de titularidad autonómica –puertos pesqueros, deportivos y de refugio, singularmente, cuya gestión corresponde a los distintos gobiernos autonómicos donde radique su ubicación física.

Sentadas las anteriores premisas, parece oportuno plantearse la cuestión -cuya respuesta permitirá acotar su marco lógico de interpretación- de, ¿Qué se entiende por interés general en materia de gestión portuaria? Una primera aproximación a esta cuestión se encuentra, en la relevancia social y económica de los puertos que componen el sistema. Si bien, su clasificación como infraestructura portuaria de interés general requiere de la concurrencia de alguna de las circunstancias²⁰², no siempre singulares pero en todo caso fuertemente características, que condicionan su marco lógico de acotación. (1) Que en los puertos se realicen actividades comerciales marítimas de carácter internacional. (2) Que su zona de influencia comercial afecte a más de una Comunidad Autónoma. (3) Que el puerto sirva a un sector de importancia estratégica para la economía nacional. (4) Que el volumen anual y las características de las actividades comerciales marítimas del

²⁰² Artículo 4 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (BOE de 20 de octubre).

puerto, alcancen niveles suficientemente relevantes o respondan a necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado. Y, (5) que las singulares condiciones técnicas o geográficas del puerto constituyan los elementos esenciales para la seguridad del tráfico marítimo; especialmente en territorios insulares.

Todos y cada uno de condicionantes expuestos anteriormente demuestran, de un modo empírico, que los puertos de titularidad estatal se estructuran en los elementos configuradores e integradores del sistema portuario del Estado. Aunque dada su tipología, así como su morfología y propia idiosincrasia, es preciso en esta investigación enunciar de un modo lógico y coherente una pragmática clasificación que ayude a clarificar su integración en consonancia con su ámbito territorial.

Tabla 4. Clasificación de los puertos de interés general en función de su ámbito territorial

Comunidad Autónoma	Puertos de interés general
Andalucía	Bahía de Algeciras; Cádiz y su bahía; Huelva; Sevilla y su ría; Málaga; Tarifa; Motril; Almería y Carboneras.
Asturias	Gijón y Avilés.
Canarias	Las Palmas; Santa Cruz de Tenerife; Arrecife; Puerto Rosario; Los Cristianos; La Hondura; San Sebastián de la Gomera; Santa Cruz de la Palma y La Estaca.
Cantabria	Santander.
Cataluña	Barcelona y Tarragona.
Ceuta	Ceuta.
Melilla	Melilla.
Comunidad Valenciana	Valencia; Alicante; Castellón; Sagunto y Gandía.

Galicia	A Coruña; Vigo y su ría; Marín y ría de Pontevedra; Ferrol y su ría; San Ciprián y Villagarcía de Arosa y su ría.
Islas Baleares	Palma de Mallorca; Alcudia; Mahón; Ibiza y La Savina.
País Vasco	Bilbao y Pasajes.
Región de Murcia	Cartagena.

Fuente: Adaptación. Uría y Menéndez, Guía sobre legislación portuaria (2012).

La transferencia competencial de la gestión de las infraestructuras portuarias no catalogadas como de interés general -recuérdese, puertos pesqueros, deportivos y de refugio-, a las comunidades autónomas a través de lo dispuesto en el artículo 148.1.6 de la Constitución, complementa el sistema portuario español. No obstante, los puertos de titularidad autonómica, al igual que sucede con los de titularidad estatal, deben responder a una gestión pública diferenciada; asumiendo criterios de eficacia y competitividad, así como una amplia autonomía de gestión.

Como ha podido enunciarse con anterioridad, en los puertos de titularidad estatal, y sin ánimo de resultar reiterativo, es el ente público Puertos del Estado el organismo que, adscrito al Ministerio de Fomento, vertebraba esta parte del sistema portuario, motivado por la singular responsabilidad que ejerce sobre el conjunto del sistema y, teniendo como misión fundamental la ejecución de la política portuaria del Gobierno, así como la coordinación y control de la eficiencia del conjunto de infraestructuras portuarias de interés general.

Para el desarrollo efectivo de sus funciones, Puertos del Estado se configura en un organismo con personalidad jurídica propia, patrimonio diferenciado del Estado y plena capacidad de obrar. Ajustando sus actividades al ordenamiento jurídico privado, salvo en el ejercicio de las

funciones derivadas de su condición de poder público ²⁰³ y correspondiéndole, bajo la supervisión directa del Ministerio de Fomento, el ejercicio de las siguientes competencias:

- “La ejecución de la política portuaria del Gobierno y la coordinación y el control de eficiencia del sistema portuario de titularidad estatal, en los términos previstos en la ley reguladora de Puertos del Estado y la Marina Mercante.
- La coordinación general con los diferentes órganos de la Administración General del Estado, que establecen controles en los espacios portuarios y con los modos de transporte en el ámbito de competencia estatal, desde el punto de vista de la actividad portuaria.
- La formación, la promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico en materias vinculadas con la economía, gestión, logística e ingeniería portuarias y otras relacionadas con la actividad que se realiza en los puertos, así como el desarrollo de sistemas de medida y técnicas operacionales en oceanografía y climatología marinas necesarios para el diseño, explotación y gestión de las áreas y las infraestructuras portuarias.
- La planificación, coordinación y control del sistema de señalización marítima español, y el fomento de la formación, la investigación y el desarrollo tecnológico en estas materias. La coordinación en materia de señalización marítima se llevará a cabo a través de la Comisión de Faros, cuya estructura y funcionamiento se determinará por el Ministerio de Fomento”²⁰⁴.

²⁰³ Artículo 16.2 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (BOE de 20 de octubre).

²⁰⁴ Artículo 17 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (BOE de 20 de octubre).

Para el desarrollo efectivo de sus competencias, así como para la consecución de sus objetivos son funciones este organismo instrumental las que se enumeran a continuación.

- “Definir los objetivos del conjunto del sistema portuario estatal, así como los generales de gestión de las Autoridades Portuarias, a través de los Planes de Empresa que se acuerden con éstas, en el marco fijado por el Ministerio de Fomento. Cuando una Autoridad Portuaria considere necesario establecer unos objetivos con horizonte temporal superior a cuatro años, deberá formular un plan a tal fin que deberá ser acordado igualmente con Puertos del Estado.
- Ejercer el control de eficiencia de la gestión y del cumplimiento de los objetivos fijados para cada una de las Autoridades Portuarias.
- Aprobar la programación financiera y de inversiones de las Autoridades Portuarias, derivada de los Planes de Empresa acordados con éstas, y la consolidación de sus contabilidades y presupuestos.
- Proponer, en su caso, para su inclusión en los Presupuestos Generales del Estado, las aportaciones que pudieran asignarse en los mismos para inversiones en obras e infraestructuras de las Autoridades Portuarias.
- Emitir informe vinculante sobre los proyectos que presenten características singulares desde el punto de vista técnico o económico, con carácter previo a su aprobación por las Autoridades Portuarias.
- Definir los criterios para la aplicación de las disposiciones generales en materia de seguridad, de obras y adquisiciones y de relaciones económicas y comerciales con los usuarios. Las actuaciones en materia de seguridad se realizarán en colaboración con el Ministerio del Interior y, cuando proceda, con los órganos correspondientes de las comunidades autónomas competentes

para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana.

- Autorizar la participación de las Autoridades Portuarias en sociedades mercantiles y la adquisición o enajenación de sus acciones.
- Planificar, normalizar, inspeccionar y controlar el funcionamiento de los servicios de señalización marítima y la prestación de los que no se atribuyan a las Autoridades Portuarias.
- Ostentar la representación de la Administración General del Estado en materia portuaria y de señalización marítima, en organismos y comisiones internacionales, cuando no sea asumida por el Ministerio de Fomento, sin perjuicio de las competencias propias del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- Impulsar medidas para la coordinación de la política comercial de las Autoridades Portuarias, en especial en su vertiente internacional, dentro del principio de autonomía de gestión de los puertos, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas.
- Elaborar y someter a la aprobación del Ministerio de Fomento, los trámites previos, establecidos en el Reglamento de Explotación y Policía de los puertos, así como informar sobre la conformidad de las Ordenanzas Portuarias de acuerdo con el modelo propuesto en el citado Reglamento.
- Coordinar y supervisar las actuaciones de los diferentes órganos de la Administración General del Estado con competencias en materia de transporte intermodal y logístico. En particular, Puertos del Estado participará, establecerá y tramitará los convenios de conexión entre las Autoridades Portuarias y ADIF, para su aprobación por el Ministerio de Fomento, coordinando su aplicación y seguimiento.

- Proponer políticas de innovación tecnológica y de formación para los gestores y responsables en el ámbito portuario.
- Establecer recomendaciones en determinadas materias para la fijación de objetivos y líneas de actuación de los puertos de interés general, facilitando, asimismo, el intercambio de información entre éstos.
- Elaborar las estadísticas de tráfico y de otras materias de interés para el sistema portuario”²⁰⁵.

El análisis empírico de las competencias y funciones encomendadas por el Ministerio de Fomento al ente público Puertos del Estado permite observar cómo el marco lógico de gestión de la Administración portuaria de carácter estatal queda complementado a través de una serie de organismos públicos descentralizados, con autonomía funcional y de gestión, denominados Autoridades Portuarias. Este tipo de órganos, cuya misión se fundamenta en la gestión, administración, explotación y control de los servicios portuarios para la consecución de la política portuaria del Estado, se configuran como entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y patrimonio diferenciado del Estado, así como con plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus competencias. Sus actividades se ajustan al ordenamiento jurídico privado, salvo en el desarrollo del ejercicio de las funciones derivadas de su condición de poder público²⁰⁶. Corresponderá, en todo caso, a las Autoridades portuarias el ejercicio de las competencias relativas a:

²⁰⁵ Artículo 18 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (BOE de 20 de octubre).

²⁰⁶ Artículo 24.2 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (BOE de 20 de octubre).

- “La prestación de los servicios generales, así como la gestión y control de los servicios portuarios para lograr que se desarrollen en condiciones óptimas de eficacia, economía, productividad y seguridad, sin perjuicio de la competencia de otros organismos.
- La ordenación de la zona de servicio del puerto y de los usos portuarios, en coordinación con las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.
- La planificación, proyecto, construcción, conservación y explotación de las obras y servicios del puerto, y el de las señales marítimas que tengan encomendadas.
- La gestión del dominio público portuario y de señales marítimas que les sea adscrito.
- La optimización de la gestión económica y la rentabilización del patrimonio y de los recursos que tengan asignados.
- El fomento de las actividades industriales y comerciales relacionadas con el tráfico marítimo o portuario.
- La coordinación de las operaciones de los distintos modos de transporte en el espacio portuario.
- La ordenación y coordinación del tráfico portuario, tanto marítimo como terrestre”²⁰⁷.

Para el cumplimiento de su marco competencial, así como para la consecución de sus objetivos son funciones propias de las Autoridades Portuarias, las siguientes.

- “Aprobar los proyectos de presupuestos de explotación y capital de la Autoridad Portuaria y su programa de actuación plurianual.

²⁰⁷ Artículo 25 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (BOE de 20 de octubre).

- Gestionar los servicios generales y los de señalización marítima, autorizar y controlar los servicios portuarios y las operaciones y actividades que requieran su autorización o concesión.
- Coordinar la actuación de los diferentes órganos de la Administración y entidades por ella participadas, que ejercen sus actividades en el ámbito del puerto, salvo cuando esta función esté atribuida expresamente a otras Autoridades.
- Ordenar los usos de la zona de servicio del puerto, y planificar y programar su desarrollo, de acuerdo con los instrumentos de ordenación del territorio y de planificación urbanística aprobados.
- Redactar y formular los planes especiales de ordenación de la zona de servicio del puerto, en desarrollo del planeamiento general urbanístico.
- Proyectar y construir las obras necesarias en el marco de los planes y programas aprobados.
- Elaborar, en su caso, los planes de objetivos de horizonte temporal superior a cuatro años.
- Aprobar los proyectos de inversión que estén incluidos en la programación aprobada, así como el gasto correspondiente a dichas inversiones, y contratar su ejecución.
- Informar el proyecto de Reglamento de Explotación y Policía de los puertos, y elaborar y aprobar las correspondientes Ordenanzas Portuarias, así como velar por su cumplimiento.
- Controlar en el ámbito portuario, el cumplimiento de la normativa que afecte a la admisión, manipulación y almacenamiento de mercancías peligrosas, al igual que los sistemas de seguridad y de protección ante acciones terroristas y antisociales, contra incendios y de prevención y control de emergencias en los términos establecidos por la normativa sobre protección civil, sin perjuicio de las competencias que correspondan a otros órganos de las Administraciones públicas, así como colaborar con las Administraciones competentes sobre protección civil, prevención

y extinción de incendios, salvamento y lucha contra la contaminación.

- Aprobar libremente las tarifas por los servicios comerciales que presten, así como proceder a su aplicación y recaudación.
- Otorgar las concesiones y autorizaciones y elaborar y mantener actualizados los censos y registros de usos del dominio público portuario, así como otorgar las licencias de prestación de servicios portuarios en la zona de servicio del puerto.
- Recaudar las tasas por las concesiones y autorizaciones otorgadas, vigilar el cumplimiento de las cláusulas y condiciones impuestas en el acto de otorgamiento, aplicar el régimen sancionador y adoptar cuantas medidas sean necesarias para la protección y adecuada gestión del dominio público portuario.
- Impulsar la formación de su personal y desarrollar estudios e investigaciones en materias relacionadas con la actividad portuaria y la protección del medio ambiente, así como colaborar en ello con otros puertos, organizaciones o empresas, ya sean nacionales o extranjeras.
- Inspeccionar el funcionamiento de las señales marítimas, cuyo control se le asigne, en los puertos de competencia de las comunidades autónomas, denunciando a éstas, como responsables de su funcionamiento y mantenimiento, los problemas detectados para su corrección.
- Gestionar su política comercial internacional, sin perjuicio de las competencias propias de los Ministerios de Economía y Hacienda y de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- Autorizar la participación de la Autoridad Portuaria en sociedades, y la adquisición y enajenación de sus acciones, cuando el conjunto de compromisos contraídos no supere el uno por ciento del activo no corriente neto de la Autoridad Portuaria y siempre que estas operaciones no impliquen la adquisición o pérdida de la posición mayoritaria. El acuerdo del Consejo de

Administración deberá contar con los votos favorables de la mayoría de los representantes de la Administración General del Estado presentes o representados siendo, en todo caso, necesario el voto favorable del representante de Puertos del Estado.

- La instalación y el mantenimiento de la señalización, balizamiento y otras ayudas a la navegación que sirvan de aproximación y acceso del buque al puerto o puertos que gestionen, así como el balizamiento interior de las zonas comunes. Se excluye de este servicio la instalación y el mantenimiento de la señalización, balizamiento y otras ayudas a la navegación de las instalaciones otorgadas en concesión o autorización, incluidas las destinadas a cultivos marinos y emisarios submarinos, o de otras instalaciones ubicadas en el medio marino susceptibles de poder representar un obstáculo a la navegación, que serán realizados por el titular o responsable de las mismas.
- Promover que las infraestructuras y servicios portuarios respondan a una adecuada intermodalidad marítimo-terrestre, por medio de una red viaria y ferroviaria eficiente y segura, conectada adecuadamente con el resto del sistema de transporte y con los nodos logísticos que puedan ser considerados de interés general.
- Administrar las infraestructuras ferroviarias de su titularidad, favoreciendo una adecuada intermodalidad marítimo-ferroviaria.
- Recabar la información relativa a los servicios que se presten y a las actividades que se desarrollen en la zona de servicio de los puertos que gestionen”²⁰⁸.

²⁰⁸ Artículo 26 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (BOE de 20 de octubre).

Es preciso señalar, de modo complementario al análisis de competencias y funciones descritas, que el ámbito de actuación territorial en el que las Autoridades Portuarias ejercen sus competencias se circunscribe a los límites de la zona portuaria, así como a los espacios de señalización marítima prefijados y que cuya gestión recaiga, de un modo taxativo, en los citados organismos públicos. No obstante, en el caso de que la gestión afectara a más de un puerto de competencia estatal, su ámbito será extensible a las zonas de servicio y espacios de cada una de las infraestructuras portuarias adscritas de modo singular a cada órgano de gestión descentralizada -Autoridades Portuarias-.

Imagen 1. Mapa de Autoridades Portuarias



Fuente: Puertos del Estado (2015).

Tabla 5. Adscripción de los puertos de interés general

Autoridad Portuaria	Puertos adscritos de interés general
AP A Coruña	A Coruña
AP Alicante	Alicante
AP Almería	Almería y Carboneras
AP Avilés	Avilés
AP Bahía de Algeciras	Algeciras-La Línea y Tarifa
AP Bahía de Cádiz	Cádiz y su Bahía
AP Baleares	Palma de Mallorca, Ibiza, Alcudia, Mahón y La Savina
AP Barcelona	Barcelona
AP Bilbao	Bilbao
AP Cartagena	Cartagena
AP Castellón	Castellón
AP Ceuta	Ceuta
AP Ferrol San Ciprián	Ferrol y San Ciprián
AP Gijón	Gijón
AP Huelva	Huelva
AP Las Palmas	Las Palmas, Arrecife y Puerto Rosario
AP Málaga	Málaga
AP Marín y Ría de Pontevedra	Marín y Ría de Pontevedra
AP Melilla	Melilla
AP Motril	Motril
AP Pasaia	Pasajes
AP Santa Cruz de Tenerife	Santa Cruz de Tenerife, Los Cristianos, La Hondura, San Sebastián de la Gomera, Santa Cruz de la Palma y La Estaca
AP Santander	Santander
AP Sevilla	Sevilla
AP Tarragona	Tarragona
AP Valencia	Valencia, Sagunto y Gandía
AP Vigo	Vigo
AP Villagarcía de Arosa	Villagarcía de Arosa

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Puertos del Estado.

En lo concerniente a los órganos de gobierno, administración y gestión de las Autoridades Portuarias es preciso indicar una circunstancia singular, y en todo caso fuertemente característica, por la que se diferencian este tipo de organismos y que condicionan la gestión de los mismos. De este modo, aunque tanto su dependencia orgánica como funcional recae en el ente público Puertos del Estado, el nombramiento del Presidente y de los vocales del Consejo de Administración de cada una de las Autoridades Portuarias es propuesto al Ministerio de Fomento por las comunidades autónomas donde radica su actividad portuaria. Por tanto, son los gobiernos autonómicos los que marcan las directrices políticas y de gestión de los órganos de administración portuaria descentralizada. En este sentido, es obvio pensar que este tipo de gestión pública simbiótica y singular, frente a otros organismos públicos estatales, precisa de unos mecanismos estables de coordinación, así como de unas relaciones intergubernamentales basadas en una actividad reguladora que, influya sobre las conductas de los gobiernos autonómicos en materia de gestión portuaria²⁰⁹.

Tabla 6. Nombramiento y funciones del Presidente de Autoridad Portuaria

Nombramiento: Comunidad Autónoma
<p>Funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Representar a la Autoridad Portuaria y a su Consejo de Administración. - Convocar las reuniones del Consejo de Administración. - Establecer las directrices generales para la gestión de los servicios de la Autoridad Portuaria. - Velar por el cumplimiento de los acuerdos del Consejo de Administración - Presentar al Consejo de Administración el Plan de Empresa, con los objetivos de gestión y criterios de actuación de la entidad, así como los proyectos de presupuestos, de programa de actuación, inversiones y financiación y de cuentas anuales. - Disponer los gastos y ordenar, mancomunadamente con el Director los pagos o movimientos de fondos. - Ejercer las facultades especiales que el Consejo de Administración le delegue.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Puertos del Estado.

²⁰⁹ Agranoff (1996: 135)

Tabla 7. Composición, nombramiento y funciones del Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias

Composición:	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente. - Capitán Marítimo. - Entre 10 y 16 consejeros.
Mandato:	<ul style="list-style-type: none"> - 4 años de duración
Nombramiento de los vocales: por la Comunidad Autónoma en función de los siguientes criterios de representación. <ul style="list-style-type: none"> - Tres de la Administración General del Estado. - Cuatro de la Comunidad Autónoma. - Uno por cada Cabildo o Consejo Insular en las Islas Canarias o Baleares, respectivamente. - El 33% del resto de los miembros serán propuestos por el municipio donde se realice la actividad portuaria. - El 66% del resto de los miembros serán propuestos por las Cámaras de Comercio, organizaciones sindicales y empresariales. 	
Funciones: <ul style="list-style-type: none"> • Regir y administrar el puerto y otorgar apoderamientos. • Aprobar la organización de la entidad y establecer sus normas. • Aprobar los presupuestarios de explotación y capital, así como su programa de actuación plurianual. • Aprobar las cuentas anuales y autorizar las inversiones. • Ejercer las facultades de policía. • Fijar los objetivos anuales de gestión. • Proponer las operaciones financieras que deban ser aprobadas por Puertos del estado. • Autorizar créditos. • Fijar las tarifas por los servicios comerciales prestados por la Autoridad Portuaria. • Otorgar autorizaciones y concesiones. • Recaudar tasas portuarias. • Acordar el ejercicio de acciones legales. • Velar y favorecer por la libre competencia. • Realizar los actos de gestión y disposición sobre el patrimonio. • Aprobar las ordenanzas portuarias. • Establecer el nombramiento y cese de los miembros del Consejo de Navegación y Puerto. 	

Fuente: Elaboración propia.

Nos encontramos, pues, ante una Administración portuaria singular y comparable solamente, en sus elementos competenciales de primer orden ²¹⁰, con la estructura de agencia de los puertos estadounidenses²¹¹.

Como ha podido señalarse con anterioridad, el sistema portuario español se complementa con los puertos que, no representando una actividad estratégica para el Estado, se configuran como espacios de desarrollo económico y social con un gran impacto en su zona de influencia comercial. Este tipo de infraestructuras portuarias dependientes, tanto en su gestión como en su explotación, singularmente, de las comunidades autónomas comportan una Administración portuaria de segundo orden -derivado de su ámbito competencial circunscrito a los puertos pesqueros, deportivos y de refugio- que, en todo caso, debe regirse por el acervo normativo internacional en lo concerniente a la seguridad y protección portuaria. Así, los Organismos y Agencias públicas creados por las distintas comunidades autónomas para la gestión de las estas infraestructuras portuarias de segundo orden, contemplan como elemento vertebrador del sistema de seguridad la facultad de configurar un cuerpo de policía portuaria propio. Dicho cuerpo policial ejercerá en todo caso, la seguridad y protección de los buques y zonas portuarias de competencia autonómica.

Si bien, el análisis empírico demuestra que no todos los organismos autonómicos de administración portuaria han hecho uso de esta facultad, externalizando este espacio de gestión a la seguridad privada.

²¹⁰ Se entiende por elementos competenciales de primer orden a aquellos que hacen referencia a la misión comercial y competitiva de los puertos, así como a la prestación de los servicios básicos -como la seguridad y la policía- por los mismos, con independencia del modelo de gestión adoptado por la Administración portuaria.

²¹¹ Doig (1998: 336-361).

Comunidad Autónoma	Marco legislativo
Andalucía	Ley 21/2007, de 18 de diciembre de régimen jurídico y económico de los puertos de Andalucía; Decreto 368/2011, de 20 de diciembre, sobre servicios públicos portuarios, actividades en puertos y tasas portuarias.
Canarias	Ley 14/2003, de 8 de abril, de puertos de Canarias; Decreto 52/2005, de 12 de abril, que aprueba el reglamento de puertos de Canarias.
Cantabria	Ley 5/2004, de 16 de noviembre, de puertos de Cantabria.
Cataluña	Ley 5/1998, de 17 de abril, de puertos de Cataluña; Decreto 258/2003, de 21 de octubre, que aprueba el reglamento de puertos de Cataluña.
Islas Baleares	Ley 10/2005, de 21 de junio, de puertos de las Islas Baleares; Decreto 11/2011, de 18 de febrero, que aprueba el desarrollo y ejecución de determinados aspectos de la Ley de puertos de las Islas Baleares.
Murcia	Ley 3/1996, de 16 de mayo, de puertos de la Región de Murcia.

Fuente: Uría Menéndez, Guía sobre legislación portuaria (2012).

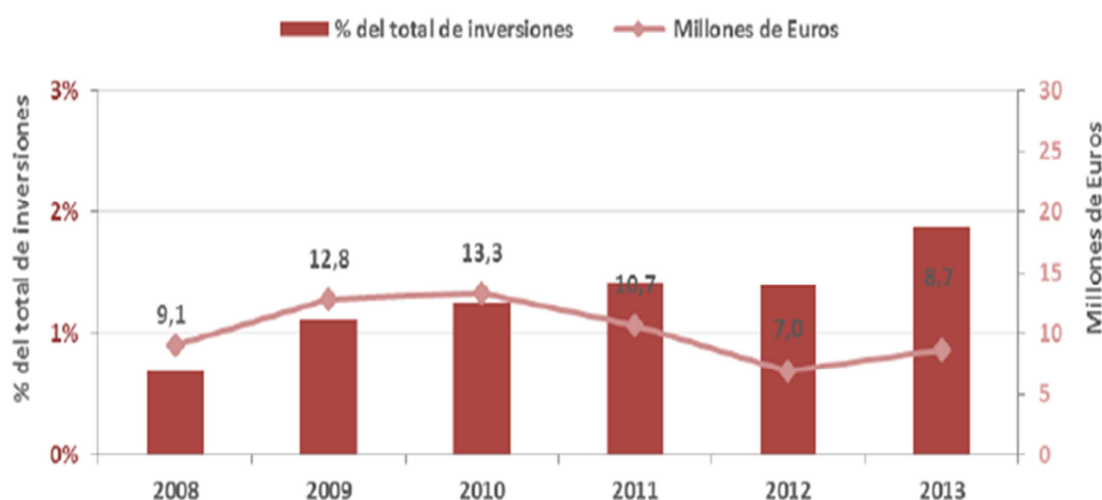
5.2 A modo de conclusión

La investigación llevada a cabo a lo largo de este capítulo permite identificar y establecer que las variables y parámetros del escenario o ámbito de actuación de las policías portuarias en España queda circunscrito, dada su condición de policía administrativa especial, a cada uno de los órganos de gestión portuaria –Autoridades Portuarias, en el caso de los puertos de interés general, u Organismos portuarios autonómicos- que configuran el sistema portuario español con independencia del alcance y límites de sus competencias y funciones en cada caso.

Sin embargo, el escenario de gestión comprendido por las políticas públicas de seguridad y protección portuaria se perfila en el elemento básico de actuación de los cuerpos de policía dependientes de las distintas Administraciones portuarias que integran el sistema portuario en nuestro país. De tal modo que, las distintas respuestas gubernamentales –no siempre generadas de un modo simétrico- representan nuevos y complejos escenarios de gestión supranacional,

donde este tipo de cuerpos policiales “juega” un papel esencial. El acervo normativo nacional en la materia derivado de la transposición de una serie de normas de carácter comunitario e internacional de obligado cumplimiento para los distintos Estados que forman parte de la Unión Europea, así como de la Organización Marítima Internacional, presenta una serie de medidas que, traducidas en planes y programas específicos de seguridad, garantizan altos niveles de respuesta ante las acciones perturbadoras del normal funcionamiento de unas infraestructuras del transporte que, en la actualidad, representan en España el 20% del Producto Interior Bruto sectorial.

Evolución de las inversiones en materia de seguridad



Fuente: Puertos del Estado (2013).

Por consiguiente, no es difícil advertir cómo las enunciadas medidas se traducen, sin lugar a dudas, en el marco antonomástico de actuación de las policías portuarias en España que, en dependencia de la Administración portuaria territorial, configuran el sistema de seguridad y protección portuaria en España.

Capítulo 6

Gestión y modelos de gestión de los servicios de policía en los entornos portuarios

La metamorfosis que ha tenido lugar sobre los espacios portuarios, la navegación y el transporte marítimo internacional advierte que tanto los servicios como las funciones de los puertos marítimos han ido cambiando a lo largo de la historia, adaptándose así a las demandas de su entorno. En este sentido, puede observarse cómo del servicio de refugio -origen de la creación de las infraestructuras portuarias-, los puertos han evolucionado hacia entes prestadores de otros tipos de servicios relacionados singularmente con: la seguridad y protección, la transferencia, el almacenamiento, la manipulación, o la gestión logística.

En el marco de la referida conversión del sistema marítimo-portuario se (re)define a los puertos marítimos ²¹² como aquellos espacios marítimo-terrestres que permiten la realización de operaciones de tráfico portuario, actuando como interfaces entre las distintas modalidades de transporte y, en los que se prestan unos determinados servicios considerados básicos para el cumplimiento de su función, así como para la gestión de la actividad portuaria.

Partiendo de esta definición, es preciso señalar aquellos rasgos característicos que condicionan la prestación y gestión de este tipo de servicios en los entornos portuarios. Se optará en este sentido, por destacar cuatro de esos rasgos.

²¹² El concepto de puerto marítimo recogido en el presente apartado se inspira principalmente en las nociones extraídas de los artículos 2, 3, 106 y 107 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (BOE de 20 de octubre).

(1) Los servicios básicos se enmarcan dentro de aquellos servicios catalogados como servicios *puros*. Es decir, aquellos de los que se benefician los usuarios de los puertos sin necesidad de una solicitud administrativa previa.

(2) Se configuran como servicios necesarios para el cumplimiento de las funciones de la actividad portuaria.

(3) La prestación de los servicios básicos es competencia directa de la Administración portuaria, siempre y cuando impliquen ejercicio de autoridad o salvaguarda de la seguridad y de la protección de los recintos portuarios.

(4) Finalmente, cabe señalar un cuarto rasgo que resulta definitorio o cuasidefinitorio en el estudio de las dimensiones de estos servicios: la prestación será conforme a las normas y criterios reguladores de la Administración portuaria en su conjunto.

Analizado el marco de provisión de los servicios básicos en los entornos portuarios, es preciso, a modo de ejemplo, enunciar la relación y tipología de servicios portuarios recogida por la actual normativa española reguladora de los Puertos del Estado y la Marina Mercante²¹³. Así, se entiende por servicios básicos o generales²¹⁴:

- “El servicio de policía en las zonas comunes, sin perjuicio de las competencias que correspondan a otras Administraciones.

²¹³ Artículo 106 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (BOE de 20 de octubre).

²¹⁴ Categoría utilizada, singularmente, en la normativa ya citada. Como se puede apreciar, a lo largo de este epígrafe, siempre me referiré a este tipo de servicios como básicos; dada sus características y modo de provisión.

- Los servicios de prevención y control de emergencias, en los términos establecidos por la normativa sobre protección civil, en colaboración con las Administraciones competentes sobre protección civil, prevención y extinción de incendios, así como salvamento marítimo y lucha contra la contaminación.
- El servicio de ordenación, coordinación y control del tráfico portuario, tanto marítimo como terrestre.
- El servicio de coordinación y control de las operaciones asociadas a los servicios portuarios, comerciales y otras actividades.
- Los servicios de señalización, balizamiento y otras ayudas a la navegación que sirvan de aproximación y acceso del buque al puerto, así como su balizamiento interior.
- El servicio de alumbrado de las zonas comunes.
- El servicio de limpieza habitual de las zonas comunes de tierra y de agua. No se incluyen en este servicio la limpieza de muelles y explanadas como consecuencia de las operaciones de depósito y manipulación de mercancías, ni la de los derrames y vertidos marinos contaminantes”.

Al tomar como referencia lógica el acervo anteriormente enunciado puede advertirse por tanto, que los servicios de policía dependientes de las Administraciones portuarias deberán ser prestados directamente -y sin excepcionalidad- por este tipo de Administraciones. Desde una perspectiva comparada se observa sin embargo, que, si bien, la competencia de *policía* es exclusiva de las Administraciones portuarias, su prestación puede recaer en manos de empresas privadas de seguridad a través del singular mecanismo de gestión basado en la externalización de servicios²¹⁵, mecanismo que, lógicamente, se analizará con más detalle a lo largo de este capítulo.

²¹⁵ A modo de ejemplo, véase en el marco europeo los casos de Suecia o Noruega.

Sentadas las anteriores premisas de partida procede abordar, desde una perspectiva teórica, la gestión, así como los diferentes mecanismos utilizados en la gestión de los servicios públicos -básicos o complementarios-²¹⁶ prestados por las Administraciones portuarias.

En la extensa literatura relacionada con la producción de servicios por parte de las distintas Administraciones públicas, encontramos que los servicios públicos son descritos como un conjunto de actividades prestatarias propias de una o varias Administraciones que, mediante procedimientos de derecho público, ejecutan regularmente la provisión de un determinado servicio -servucción- relevante para el entorno en el que actúan²¹⁷.

Partiendo de esta definición, pueden destacarse dos rasgos significativos: (1) que la actividad prestataria de servicio esté investida por el interés general, ya que responde a la satisfacción de las demandas colectivas. Y, (2) La configuración del tipo de organización prestataria del servicio -público o privada-.

Es preciso señalar, por lo tanto, que este segundo rasgo o singularidad del concepto pone el acento sobre las distintas expresiones de la gestión, del diseño, la implementación y la ejecución de la acción pública.

La gestión pública, desde esta óptica, comprende un conglomerado de decisiones -coordinadas y motivadas- que, a través de unos procedimientos fijados de antemano, tiene como misión la consecución de los fines planteados por las distintas Administraciones

²¹⁶ Tipología de servicios que permite distinguir entre los de prestación directa por parte de la Administración portuaria y los de prestación indirecta por parte de la citada Administración.

²¹⁷ El tratamiento de servicio público aquí recogido está inspirado, principalmente, en las aportaciones al concepto de Ramío (1999) y Ariño (1993).

públicas -proveedoras finales de servicios-, dentro del sistema político en el que actúan²¹⁸.

La modernización que concierne a la prestación de los servicios públicos ha sido, y es, uno de los principales retos al plantear distintos tipos de reformas administrativas por parte del sector público en su conjunto²¹⁹. Introduciendo en este sentido, nuevas herramientas de gestión, como por ejemplo, la calidad, los sistemas de medición de la satisfacción del ciudadano-cliente y la adaptación de los procesos administrativos a las tecnologías de la información y las comunicaciones, entre otros.

Cabe plantearse, asimismo, y conforme a lo anteriormente enunciado, si resulta oportuno diferenciar entre prestación pública y prestación privada al abordar los análisis de incidencia sobre los procesos de mejora de los servicios públicos. En este caso la respuesta no resulta fácil -y aunque siempre tendrá cierta carga ideológica-, lo cierto es que la articulación de los distintos mecanismos de provisión de los servicios -públicos o privados- influyen en la consecución de los objetivos fijados de antemano, ya sean éstos observados desde criterios de eficiencia, desde criterios de eficacia, o bien desde criterios puramente economicistas. Sin embargo, orientadores todos ellos del ciclo de acción de las políticas públicas.

Tales premisas permiten identificar las diversas tesis que consideran a las estructuras económico-financieras incidentes, de un modo directo, sobre las estructuras de las organizaciones, hecho que se postula sin lugar a dudas en un factor condicionante de los resultados derivados de su gestión.

²¹⁸ Para una visión en conjunto sobre las nociones de gestión pública, véase Bañón (1996: 17 y ss).

²¹⁹ Para una visión en conjunto sobre las reformas en la gestión de los servicios públicos, véase Olías de Lima (2001).

En este sentido, y tomando como referencia a autores como Albi²²⁰, debe extraerse de un modo analítico una serie de rasgos -no siempre singulares pero sí característicos- por los que inciden las estructuras económicas sobre las estructuras organizativas y que a su vez, condicionan su gestión.

- En primer lugar, la naturaleza jurídica de la organización resulta relevante, ya que puede estar condicionada por el derecho público -en cualquiera de sus formas-, o bien por el derecho privado.
- Una segunda característica sumamente determinante la encontramos en el régimen de financiación. Como puede advertirse resulta relevante que la financiación provenga íntegramente de los presupuestos públicos, o bien provenga de las contraprestaciones que tengan que pagar los usuarios -directa o indirectamente- por la prestación de un servicio, a través de una tasa o un precio público estimativo²²¹.
- En tercer lugar, la naturaleza de los créditos presupuestarios -ya sean estimativos o limitativos- inciden sobre las operaciones corrientes y de capital.
- Una cuarta característica deriva significativamente del régimen contable de la organización, ya que puede estar sujeta a las normas de contabilidad pública, o bien a las normas de contabilidad privada, incidiendo sobre la eficacia y la eficiencia de la gestión.
- Prolongación de la anterior es la siguiente característica: el sistema de ordenación de pagos incide en cuestiones importantes como son, el régimen de tesorería, el régimen de

²²⁰ Albi Ibáñez, *et al.* (2000).

²²¹ En este sentido, y tomando como referencia el caso español, podemos observar que tanto en los puertos de interés general como en los aeropuertos existe, actualmente, una tasa de seguridad incluida en el precio final de los pasajes y cuya finalidad es financiar los costes humanos y materiales de seguridad.

avales o la posibilidad de incurrir en déficit y/o endeudamiento público.

- La sexta característica está relacionada con los mecanismos de control de la actividad. Así, mecanismos de control más intensos -ya sean, *ex-ante*, *intra*, o *ex-post*- inciden en el diseño y en el modo de prestación de un determinado servicio público.
- Se identifica como séptima característica y en consonancia con la primera comentada, que el sistema de contratación, ya sea de carácter público -en sus diferentes modalidades- o privado tiene una gran significancia en los modos de gestión de los servicios públicos.
- Finalmente, la octava característica versa sobre la tipología del personal de la organización prestataria de un determinado servicio. Así, el régimen de personal estará condicionado con la estructura organizativa, que a su vez, será convergente con los resultados e impactos de su gestión.

El espacio descrito anteriormente pone de manifiesto que cada uno de los rasgos descritos tiene una gran incidencia sobre los resultados e impactos de la gestión de los servicios. Así, la intensidad con la que se manifiesten dará lugar a distintitas modalidades de gestión bajo el paraguas de un sistema organizativo y legal determinado. Por tanto, si lo anteriormente expuesto lo articulamos con unas Administraciones públicas heterogéneas, con identidad e idiosincrasia específica, puede advertirse cómo, en la práctica, el resultado es que los distintos tipos de Administraciones -ya sean funcionales o instrumentales- cuentan con diversas fórmulas para adaptar la organización -adecuadamente- a la naturaleza del servicio de la que es prestataria.

Del mismo modo que ocurre con otros tipos de Administraciones públicas, la Administración portuaria está inmersa en las diferentes configuraciones de los procesos de gestión, ya que por un lado, debe prestar normativamente una tipología determinada de servicios, y por otro, debe responder, en cambio, a las demandas de servicios provenientes de su entorno.

Sin embargo, no cabe duda de que entre las Administraciones portuarias existen diferencias específicas como son: las dimensiones marítimo-terrestres, el número de muelles de atraque, el volumen y tipología de mercancías descargadas, el volumen anual de pasajeros, tipología y especialización de las concesionarias, etc., que hacen necesario el diseño e implementación de mecanismos de gestión determinados. Por lo cual, se cree indicado, llegados a este punto, iniciar un profundo estudio relativo a las distintas modalidades de gestión de los servicios de las Administraciones portuarias.

Como es obvio, se optará por circunscribir el análisis en las distintas modalidades de prestación del servicio de policía por parte de las, ya citadas, Administraciones portuarias. Asimismo, será pretensión en este capítulo de la investigación indicar las ventajas e inconvenientes de cada una de las categorías de gestión descritas, así como los rasgos fundamentales de la provisión pública y/o privada de este tipo de servicio, poniendo el acento en la convergencia entre los aspectos fundamentados en la teoría y las observaciones extraídas del análisis empírico.

6.1. La gestión del servicio de policía en las Administraciones portuarias: tipologías y fundamentos

Los actuales escenarios de gestión, así como los modelos de organización adoptados por las distintas Administraciones portuarias

para la prestación del servicio de policía o servucción policial²²², arrojan diferentes opciones o alternativas que deben tenerse en cuenta a la hora de enfrentarse al análisis empírico de los diversos mecanismos utilizados para la gestión de dicho servicio.

La gestión de la servucción policial por parte de las Administraciones portuarias, de este modo, es preciso clasificarla, conceptualmente, en función de dos premisas fundamentales: (1) Según la titularidad competencial Y, (2) según la naturaleza de la organización prestataria del servicio.

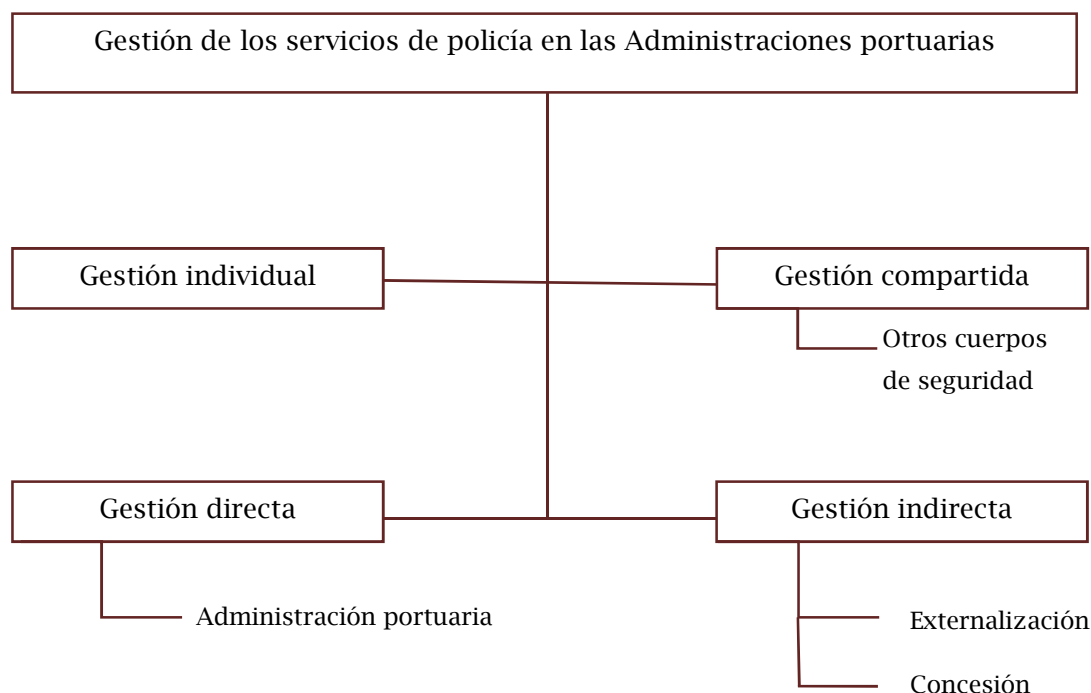
En consonancia con la titularidad competencial, es preciso señalar que la gestión de la competencia, desde un prisma normativo, puede ser individual, exclusiva, colectiva -asociada- y/o compartida.

Respecto a la naturaleza de la organización prestataria del servicio señalar que, dicha gestión puede ser directa o indirecta -en relación al nivel de intervención que tenga el sector privado en los procesos de gestión pública-.

Teniendo en cuenta la clasificación anteriormente propuesta, y en el intento de conjugar las distintas categorías de análisis, se obtendría como resultado todo tipo de combinaciones; válidas todas ellas como mecanismo de gestión diferenciado de la servucción policial en los entornos portuarios.

²²² Término que es preceptivo utilizar y adaptar, dada la aceptación académica del mismo, utilizándolo como modo de denominar el proceso de producción de servicios. Para una visión de conjunto más detallada, véase los estudios de Ramió (1999), así como los de Eiglier y Langeard (1991).

Figura 3. Gestión de los servicios de policía portuaria



Fuente: elaboración propia

La visión gráfica de conjunto planteada muestra los aspectos más relevantes que serán analizados a lo largo de este capítulo. A su vez, se considera oportuno profundizar en cada una de las categorías de análisis expuestas con la finalidad de ofrecer una mejor comprensión del alcance y límites –dimensiones- de la gestión de los servicios de policía en los escenarios marítimo-portuarios.

El marco de análisis propuesto permite vislumbrar cómo la prestación de los servicios de policía por parte de las Administraciones portuarias gira en torno a dos categorías de gestión diferenciadas: (1) La gestión directa. Y, (2) la gestión indirecta.

La gestión directa de los servicios de policía en los entornos portuarios se traduce, en que es la Administración portuaria quien asume la dirección, gestión, diseño, implementación y control de este tipo de servicio.

La gestión indirecta de los servicios de policía en los entornos portuarios, sin embargo, supone que las Administraciones portuarias asumen el control y la dirección final del servicio, dejando a la iniciativa privada la gestión, el diseño y la implementación del mismo.

El análisis de estos postulados permite destacar, desde una perspectiva teórica, las distintas ventajas y desventajas sobre la utilización de cada una de las categorías de análisis expuestas y, que condicionan la gestión de los servicios objeto de este estudio²²³.

Entre las principales ventajas de la gestión directa e indirecta de los servicios de policía portuarios, pueden destacarse las siguientes:

Gestión directa	Gestión indirecta
Mayor equidad.	Mayor especialización.
Menor fragmentación del servicio, dada la rigidez y la estabilidad laboral.	Mayor flexibilidad en la gestión.
Prestación del servicio de modo funcional al no producirse cambios en los paradigmas de la gestión.	Contribución a la mejora de la gestión de recursos financieros, racionalización de costes y reducción del nivel de endeudamiento.
	Mayor calidad y satisfacción de los usuarios.

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, tampoco dejan de advertirse riesgos diversos y potenciales disfunciones de la gestión directa e indirecta de la prestación del servicio de policía en los entornos portuarios, relacionados con:

²²³ Véase los estudios de Olías de Lima (2001) y Ezquiaga (2000).

Gestión directa	Gestión indirecta
Menor especialización.	Fragmentación del servicio en consonancia con la alta flexibilidad y la inseguridad laboral.
Menor flexibilidad de gestión.	Pueden producirse disfunciones en la prestación del servicio tras el cambio de gestión, dado el escenario de obtención del máximo beneficio al mínimo coste.
Menor calidad y satisfacción de los usuarios.	Menor justicia distributiva.
Mayor nivel de endeudamiento.	

Fuente: Elaboración propia.

Las enunciadas ventajas y desventajas son trasladables, de un modo u otro, a cada uno de los distintos escenarios que puedan encontrarse -tanto de la gestión directa como de la gestión indirecta de este tipo de servicio-. Se ofrece por ello, una medida de la complejidad de la gestión de los mismos.

Una visión desde el análisis empírico demuestra cómo la prestación del servicio de policía portuaria fluctúa en función de los paradigmas utilizados para su gestión. Desde la perspectiva de la gestión directa se infiere, por lo tanto, que las Administraciones portuarias prestan el servicio con una mayor autonomía de gestión, ya que la prestación del servicio es realizada de forma directa sin la creación de ningún tipo de entidad de derecho público u organismo diferenciado²²⁴. Tanto es así que debe entenderse en este sentido una prestación de carácter exclusivo.

²²⁴ La creación de entidades públicas mercantiles y otras entidades de derecho público para la prestación singular de servicios ha sido vista, en ocasiones, como un paso previo a la externalización de estos servicios. Para un estudio más profundizado véase, Lapsey (1998).

Desde la perspectiva de la gestión indirecta se vislumbra cómo las Administraciones portuarias tienen exclusivamente las competencias de regulación y control del servicio de policía portuaria y cediendo a la iniciativa privada la gestión de este tipo de servicio, dada la mayor flexibilidad en la gestión de los recursos financieros, humanos y materiales, así como un reparto difuso en los riesgos de explotación.

Como ha podido observarse en el gráfico correspondiente a la gestión de los servicios de policía portuaria, se ha optado por destacar como paradigmas de gestión indirecta, la concesión y la externalización de esta tipología de servicios.

La concesión se argumenta como un mecanismo de gestión indirecta mediante el cual, la Administración portuaria otorga, previo cumplimiento de unas determinadas premisas, a una empresa privada la gestión y explotación del servicio en un espacio determinado. Desde la óptica del derecho administrativo puede observarse cómo el concesionario es el explotador del servicio, mientras que la Administración portuaria -órgano concedente-, es quien asume el control efectivo de la actividad, compartiendo, ambos, -tanto concesionario como concedente- los riesgos de la actividad desarrollada²²⁵. En este sentido, es preciso destacar, a modo de ejemplo, cómo en los entornos portuarios las empresas concesionarias -eléctricas, refinerías de petróleo, estiba, y un amplio etcétera.- gestionan y contratan su propia seguridad, quedando supeditadas a la normativa portuaria en materia de protección y seguridad, así como subordinadas a las disposiciones de los cuerpos de policía portuaria en caso de su existencia.

La externalización comporta, sin embargo, la circunstancia de que el servicio de policía portuaria es desempeñado exclusivamente por empresas de seguridad privada en el conjunto de la infraestructura

²²⁵ Véase Parejo; Jiménez-Blanco, y Ortega (1998).

portuaria.²²⁶ Si bien, el servicio continúa siendo público y tanto la planificación, el control y la evaluación recaen en la propia Administración portuaria, eso es, que la responsabilidad pública es directa sobre el servicio, al contrario de lo que sucede con la privatización²²⁷.

Las anteriores premisas advierten cómo se configura un nuevo paradigma de Administración en el que ésta (re)tiene la dirección y el control, mientras que las empresas de seguridad privada, por su parte, gestionan el servicio objeto de estudio. Los citados postulados, de tal modo, comportan la idiosincrasia propia de este nuevo paradigma identificado como *Administración relacional*.

Llegados a este punto, resulta clarificador plantearse por qué determinadas Administraciones portuarias deciden externalizar el servicio de policía portuaria a las empresas privadas de seguridad.

Desde un prisma meramente teórico, encontraríamos como respuesta que estas empresas de seguridad privada son capaces de ofrecer el servicio de un modo más económico y con unos mayores niveles de calidad -lo cual no deja de verse como un fracaso de la misión de las organizaciones públicas-. Pero desde el análisis empírico puede observarse que la respuesta anterior resulta cierta en determinadas ocasiones e insidiosa en otras tantas.

Debe tomarse la externalización de este tipo de servicios por lo tanto, como una opción -ni buena, ni mala-, que en determinadas circunstancias -condicionadas por el entorno-, facilitarán la mejora de la calidad y la eficiencia en la prestación del servicio. No obstante, ha de tenerse presente dos premisas fundamentales: (1) La plena garantía de

²²⁶ Un claro ejemplo para este estudio lo encontramos en los puertos españoles no catalogados de interés general.

²²⁷ Ramió (1999: 150).

los derechos y libertades de los ciudadanos Y, (2) que la Administración portuaria (re)tendrá el control y el dominio sobre el citado servicio.

Los actuales escenarios de gestión individual y de gestión compartida se diferencian, fundamentalmente, en el número y tipo de Administraciones que participan en la provisión del servicio. Lógicamente, en la gestión individual será la Administración portuaria quien sea la gestora unitaria del servicio. En la gestión compartida sin embargo, el servicio es gestionado colectivamente por varias Administraciones -generalmente cuerpos policiales dependientes del Ministerio del Interior y/o policía militar dependiente del Ministerio de defensa-.

Cabe cuestionarse, entonces, y partiendo de esta base, sobre cuál o cuáles son los motivos que lleva aparejados la gestión individual o colectiva del servicio de policía en los entornos portuarios. En primer lugar, cabe destacar que estos motivos pueden ser puramente normativos, es decir, que están vinculados al reparto competencial entre los diferentes organismos o Administraciones en los que se configura el Estado²²⁸.

En segundo lugar, asumiendo que en el escenario internacional las Administraciones portuarias se caracterizan por una fuerte heterogeneidad de sus unidades es preciso señalar, sin embargo, que el tamaño de estas no es uniforme.

Desde esta perspectiva no es difícil advertir cómo en función de su tamaño, las de gran y mediana magnitud podrán realizar la prestación directa del servicio de policía con recursos propios, mientras que las categorizadas con una magnitud pequeña encontrarán

²²⁸ En los puertos Españoles de interés general se advierte una modalidad de gestión en materia de protección y seguridad compartida al concurrir, los cuerpos de Policía Portuaria, Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía.

verdaderas dificultades para llevar a cabo dicha prestación, al presentar recursos limitados.

No puede obviarse, de este modo, que la gestión compartida deriva en gran medida de la búsqueda de criterios de eficiencia a través de la aplicación de economías de escala y la reducción de los costes administrativos en la prestación de este tipo de servicios.

El marco de las relaciones entre la gestión pública y la gestión privada ha estado, históricamente, sustentado en una cierta tensión y desconfianza mutua. De ello deriva la complejidad de la respuesta a esta pregunta, ya que en función de quién fuera el lector de esta tesis tendría su propia opinión formada sobre el tema.

Es conveniente por ello acercarse a la respuesta desde la perspectiva del análisis de impactos que tienen cada una de las modalidades de gestión en la provisión del servicio de policía por parte de las Administraciones portuarias identificadas en este estudio. Inicialmente, los criterios de eficacia, eficiencia y economicidad, son argumentos de peso a la hora de embarcarse en la defensa de la privatización de los servicios públicos en toda su extensión.

Aunque, consecutivamente, indicar que tanto la marginalidad de la calidad de los servicios prestados por la gestión privada como la inequidad -y por tanto exclusión de los usuarios del servicio- son argumentos de peso a la hora de embarcarse en la defensa de la *no* privatización de los servicios públicos en toda su extensión.

En definitiva, teniendo en cuenta los estudios empíricos y la extensa literatura existente en la materia, debe señalarse que los criterios tomados para la defensa de uno u otro modelo de gestión, deben ser tenidos en cuenta y analizados cuidadosamente en función de qué tipo de gestión produce mayores deterioros o mejoras en la prestación del servicio objeto de estudio. Asimismo, es preciso, con los menos prejuicios posibles, observar las diferentes perspectivas que

intentan analizar la complejidad del binomio gestión pública-gestión privada de los servicios de policía portuaria al afectar, desde un prisma teórico gerencial, a la envergadura de lo público y lo privado²²⁹.

Desde una perspectiva comparada con los países de nuestro entorno, es preciso señalar que la prestación de los servicios de policía en las infraestructuras portuarias guarda una estrecha relación con los distintos modelos de regulación de la seguridad privada.

Así, países como Austria, Gran Bretaña o Alemania, presentan una mínima regulación de esta *tipología de seguridad complementaria*-presentándose como una actividad económica de escasa relevancia-, que genera, en la actualidad, que el servicio de policía en los entornos portuarios sea competencia exclusiva de los distintos cuerpos policiales, a los que corresponde, normativamente, el ejercicio de esta función. Sin embargo, otros países como Dinamarca, Suecia o Finlandia, con un modelo de regulación máximo, este tipo de servicios son desarrollados, habitualmente, por personal especializado de seguridad privada.

Respecto a los nuevos paradigmas de gestión de los servicios de policía portuaria puede advertirse que, en el contexto de las sociedades avanzadas, las infraestructuras portuarias están estrechamente ligadas con la economía de los países, de modo que se perciben como vitales y estratégicas.

No obstante, es preciso señalar que la industria marítima está continuamente inmersa en un escenario de gran competitividad y altos niveles de internacionalización que derivan en un panorama más abierto y competitivo²³⁰. La paulatina liberación del sector portuario, así como el desarrollo de nuevas infraestructuras lleva aparejada una reconversión de las distintas áreas de negocio de las Administraciones portuarias.

²²⁹ Para una mayor profundización en el tema planteado véase, Vanaclocha (2009:39).

²³⁰ Véase González Laxe (2004).

La realización de un estudio comparativo sobre el acervo legislativo, que en materia portuaria presentan los distintos países de nuestro entorno, vislumbra que las distintas legislaciones han asumido los cambios producidos en el negocio marítimo-portuario internacional. De modo que se ha producido una adaptación de las estructuras de gestión de las Administraciones portuarias hacia modelos de mayor eficiencia en lo concerniente a la esfera de la competencia y de la concurrencia. No puede soslayarse aquí, por lo tanto, la estrecha dependencia y concurrencia que las Administraciones portuarias arrojan de los operadores privados y de las distintas terminales de su entorno.

El modelo de gestión y de negocio consecuentemente, será determinante para fijar los objetivos y estrategias comunes que a su vez, serán particularizadas por cada una de las Administraciones portuarias. La finalidad en todo caso, se sustenta en generar un valor añadido a su negocio, así como unos mayores estándares de calidad de los servicios ofrecidos -ya sean de carácter regular o discrecional-.

Los distintos modelos de gestión portuaria han experimentado un alto grado de evolución desde los años 60 del pasado siglo. Recuérdese, que esta evolución ha estado siempre inspirada en la adaptación de las Administraciones portuarias a los nuevos estándares de competitividad. De modo que, los objetivos inspiradores de las distintas reformas de los modelos de gestión implementados por las Administraciones portuarias internacionales han estado sustentados en aspectos que responden a:

- Un mayor incremento de la eficiencia y de la diversificación de los servicios portuarios.
- Una reducción de los costes para fomentar unos entornos más competitivos.
- Búsqueda de la promoción de los puertos en un mercado marítimo abierto.

- Exploración de nuevos recursos financieros para el desarrollo efectivo de las infraestructuras portuarias -modalidades de colaboración público-privadas-.
- Introducción de nuevos modelos de gestión empresarial y planificación estratégica.
- Reducción de los soportes administrativos y financieros del sector público para limitar su influencia y sus políticas de gestión.

En este sentido, es preciso analizar los actuales modelos de gestión portuaria, así como identificar, sin ánimo de realizar un ejercicio de precognición, los modelos futuros de gestión propuestos por la extensa literatura especializada en la materia.

Los actuales modelos de gestión portuaria se categorizan del siguiente modo:

- Puerto de servicio (service port). En este modelo de gestión, la Administración portuaria es exclusivamente responsable del puerto en su conjunto, siendo la propietaria tanto de las infraestructuras como de las superestructuras, encargándose de la explotación de las instalaciones, así como de la provisión de los servicios en su conjunto. Por consiguiente, la Administración portuaria se comporta como autosuficiente, no estimándose necesaria la participación de empresas privadas para la realización de las funciones que son propias de este tipo de Administración.
- Puerto herramienta (tool port). En este modelo de gestión, la Administración portuaria es la titular de infraestructura, de la superestructura y de los equipamientos, si bien cede la explotación de éstos elementos a empresas privadas. De modo que, el sector privado se configura como proveedor de servicios en régimen de concesión, siendo competencia de las

Administraciones portuarias, singularmente, el mantenimiento de las infraestructuras y de los equipamientos.

- Puerto propietario (landlord). En este modelo de gestión, la Administración portuaria es propietaria del puerto en su conjunto, cediendo la explotación de determinados servicios al sector privado. A su vez, se produce una división dentro del recinto portuario por distintas terminales de carga donde el operador es el responsable final de su mantenimiento, siendo competencia de la Administraciones portuarias, de un modo singular, la inversión y mantenimiento de las infraestructuras. De manera que se asegure el correcto funcionamiento del conjunto de instalaciones portuarias -públicas o privadas-. La Administración portuaria, en todo caso, ejerce con carácter exclusivo las competencias de protección y seguridad en el recinto portuario.

Se categorizan, asimismo, como modelos futuros de gestión portuaria los que a continuación se relacionan:

- Puerto privado (private port). La propiedad del puerto en su totalidad es privada. Por tanto, los servicios -incluido el de policía portuaria- son prestados por empresas privadas y los operadores serán los responsables de las inversiones, así como del mantenimiento.
- Puerto concesionario (terminal port). La gestión del puerto recae en el sector privado, encargándose tanto de las operaciones como de la prestación de los servicios en su totalidad -incluido el de policía portuaria-. Asimismo, el sector privado realiza inversiones en aquellos aspectos que consideran relevantes para su estrategia.

El análisis empírico demuestra que los actuales y futuros modelos de gestión implementados por la Administración portuaria guardan una cierta diversidad. La competitividad del mercado marítimo internacional

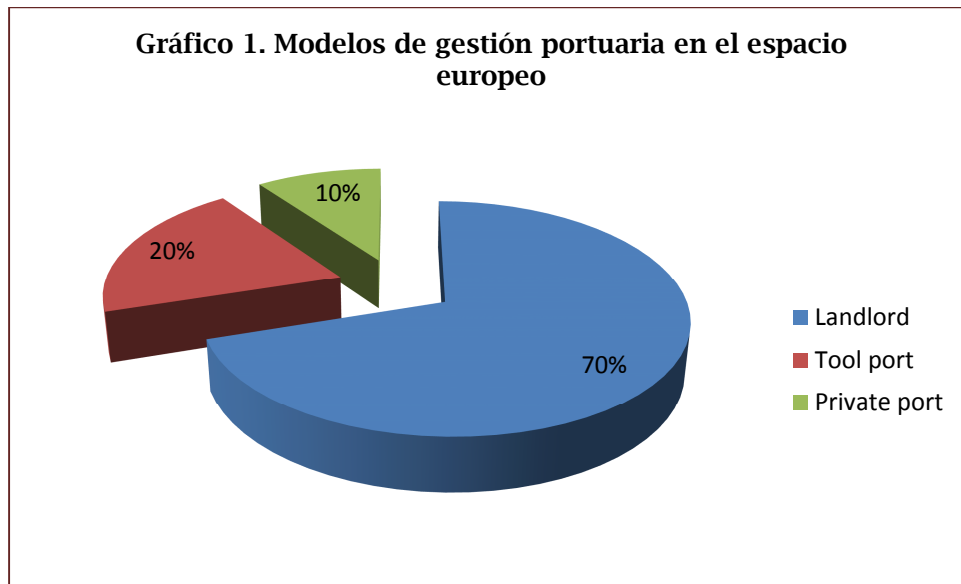
genera que las Administraciones portuarias orienten su posición hacia un espacio de mercado –de ello depende su éxito o fracaso-. Sin embargo, ello no es óbice para que esta tipología singular de Administración esté ligada a unas estructuras de gestión pública.

La propia idiosincrasia del sistema político, así como el reparto territorial del poder en el Estado, serán factores determinantes –más allá del mercado- para acudir a un tipo u otro de gestión. No obstante, puede percibirse a escala europea en el gráfico 1 cómo el modelo de gestión de puerto propietario (landlord) predomina sobre el modelo de gestión de puerto herramienta (tool port), así como sobre el modelo de gestión relativo a puerto privado (private port).

Modelo Landlord de explotación pública privada	
Autoridad Portuaria	Gestión administrativa del espacio portuario Habilitación de operadores privados para operar en el puerto
	Organización de la actividad Seguridad, ordenación, vigilancia y control de la actividad portuaria
	Infraestructura básica Desarrollo de diques de abrigo, dragados
	Infraestructura complementaria Desarrollo de muelles, atraques, viales, redes de servicio
	Súper estructura Equipos de manipulación de mercancías, instalaciones para almacenamientos, lonjas, edificación
Iniciativa privada	Servicios portuarios Servicios al buque, manipulación de mercancías, servicios a pasajeros, recepción de desechos de buques
	Servicios comerciales Almacenamiento, suministros, actividades de valor añadido a la mercancía, reparaciones navales

Fuente: Adaptación. Puertos del Estado (2014).

De un modo lógico, es preciso concluir que, en nuestro contexto más próximo, la reconversión de los modelos clásicos de gestión pública portuaria ha derivado a modelos de gestión colaborativa público-privada (modelos de gestión orientados a la gobernanza).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Puertos del Estado.

Sentadas las premisas anteriores, es preciso complementar el análisis abordando el grado de relación existente entre los distintos modelos de gestión portuaria, así como la prestación de los servicios de policía portuaria, bien de un modo público, o bien de un modo totalmente privado. Como ha podido extraerse a lo largo de este epígrafe, la provisión pública y/o la provisión privada de esta tipología de servicio es un factor esencial en este estudio, ya que ayudará a comprender el alcance, limitaciones y pertinencia del modelo español de policía portuaria: objeto principal de estudio en esta investigación.

Circunscribiendo el análisis esencialmente a la materia de seguridad y protección portuaria es preciso advertir que, en función del paradigma de gestión adoptado por cada una de las distintas

Administraciones portuarias, la naturaleza de los actores responsables de la ejecución de dicha competencia varía -de un escenario puramente público a un escenario puramente privado-. Ahora bien, señalar que la diversidad de modelos de gestión lleva aparejada múltiples formas de provisión de los servicios de policía portuaria.

Como puede observarse en la tabla adjunta, los mecanismos de colaboración público-privados en la prestación de este tipo de servicios son predominantes en los actuales modelos de gestión portuaria. Si bien, la excepción es la que da sentido al estudio aquí presentado, ya que nos encontramos, desde una perspectiva comparada, ante un caso anómalo en la provisión de este tipo de servicio por parte de los organismos públicos que integran el sistema portuario español. Esta circunstancia se hace notable al analizar las potestades configuradoras de los cuerpos públicos de policía portuaria que, normativamente, quedan tasadas para las autoridades estatales y organismos autonómicos de administración y gestión portuaria y, que deja un cuasi-inexistente margen de convivencia con otro tipo de servicios de seguridad privada.

Tabla 8. Provisión de los servicios de policía en función de los modelos de gestión portuaria

	Servicio de policía	Otros servicios
Puerto de servicio	Público	Público
Puerto herramienta	Público-privado	Público-privado
Puerto propietario	Público-privado	Público-privado
Puerto privado	Privado	Privado

Fuente: Elaboración propia.

6.2. A modo de conclusión

Aplicando lo anteriormente expuesto al caso español es preciso resaltar que la diversidad de los paradigmas de gestión portuaria analizados demuestran la complejidad de ofrecer una respuesta lógica a la pertinencia de que el servicio de policía portuaria, o haciéndolo más extensible, el sistema de seguridad y protección de las Administraciones portuarias recaiga principalmente en el sector público o en cambio, este recaiga en el sector privado con carácter exclusivo y excluyente.

El análisis empírico y la extensa literatura que de él deriva demuestra de este modo, que las posibles disfunciones encontradas entre la lógica tensión entre lo público y privado han de vertebrarse mediante unos mecanismos determinados que actúen como agentes facilitadores de la coordinación y cooperación funcional entre los diversos actores, públicos y privados, que interactúan reticularmente en el escenario de gestión de la seguridad portuaria; máxime si el servicio es prestado directamente por un cuerpo de policía administrativa especial creado al efecto, caso de los puertos españoles de interés general.

Capítulo 7

Dimensiones de las policías portuarias en España

7.1. Antecedentes históricos

Los antecedentes remotos de las policías portuarias en España se encuentran en la ordenación del Cuerpo de Reales Celadores y Guardamuelles del Estado que, durante el reinado de Carlos III –siglo XVIII–, tenían encomendada la misión de la vigilancia y la regulación del tráfico marítimo en los puertos nacionales. Para el cumplimiento efectivo de su misión, dicho Cuerpo contaba con recursos propios y una estructura basal en función de su especialidad: (1) alguaciles –vigilancia y regulación del tráfico marítimo procedente de América de modo singular–, (2) inquisición, y (3) arribada.

En este contexto, y ante la importancia para el comercio marítimo nacional de las funciones desarrolladas por los Celadores y Guardamuelles del Estado, se realiza en 1869 el primer intento efectivo de organizar normativamente al citado Cuerpo mediante la Real Orden de Explotación Portuaria, al recoger el conjunto de competencias y funciones de vigilancia y policía en los puertos españoles. Sin embargo, hasta 1919, no sería cuándo, a través del Decreto de 19 de enero, se aprobara el Reglamento que conforma el régimen jurídico de los Celadores y Guardamuelles del Estado²³¹. Dicha norma recogía en su articulado (art. 62) que “el Cuerpo de Celadores y Guardamuelles del Estado, bajo las órdenes del ingeniero encargado del servicio, tendrán el carácter de guardias jurados, usarán uniforme y serán nombrados por el gobernador civil de la Provincia donde esté ubicado el correspondiente

²³¹ <http://www.interior.gob.es/documents/642012/1569608/52691.pdf/df825279-17f9-45c4-9fa0-9efe57270690>

puerto, a propuesta del ingeniero jefe de los puertos del Estado o del ingeniero director en los puertos donde haya Junta de Obras²³²”.

Siguiendo con la cronología normativa reguladora del Cuerpo de Celadores y Guardamuelles del Estado, la Orden Ministerial de 23 de julio de 1953, del entonces Ministerio de Obras Públicas, aprueba el Estatuto reglamentario del personal administrativo, técnico auxiliar, auxiliar y subalterno de las Juntas de Obras y de las Comisiones administrativas y de servicios de los puertos, estableciendo en su artículo 12, que el personal auxiliar portuario correspondiente a un primer grupo tendría la consideración de agente de la autoridad²³³. En todo caso, este tipo de personal quedaría enmarcado en las diferentes escalas y categorías profesionales del Cuerpo de Celadores y Guardamuelles del Estado que a continuación se relacionan²³⁴: (1) Cabo de Celadores y Guardamuelles. (2) Subcabo de Celadores y Guardamuelles. Y, (3) Celadores y Guardamuelles.²³⁵

²³² Recuérdese, que la configuración anterior a la regulación del actual sistema portuario español establecía como estructuras portuarias a los puertos autónomos de Barcelona, Bilbao, Huelva y Valencia. Los puertos de interés general que se gestionaban, de modo centralizado, a través de las Juntas de Obras de los Puertos, dependientes del extinto Ministerio de Obras públicas. Y, finalmente, los puertos gestionados, a través de la Comisión Administrativa de Grupo de Puertos.

²³³ Un hecho significativo frente a la configuración actual es que el carácter de agente de la autoridad, dada su condición de guardas jurados, permitían el derecho al uso de armas dentro de la delimitación territorial del puerto en el que prestaran sus servicios.

²³⁴ La categoría de Subcabo de Celadores y Guardamuelles y la Categoría de Celadores y Guardamuelles fueron unificadas en la categoría inferior mediante la Orden Ministerial del Ministerio de Obras Públicas de 24 de junio de 1962.

²³⁵ Los diferentes Convenios Colectivos para el personal laboral de Juntas de Puertos, Puertos Autónomos, Comisión Administrativa de Grupos de Puertos -y en particular el XI Convenio Colectivo, en vigor hasta el 31 de diciembre de 1992-, ponen el acento en

En lo que respecta a las funciones encomendadas al Cuerpo de Celadores y Guardamuelles del Estado, el marco normativo descrito permite extraer que las mismas configuran una armonización funcional y definitoria: “policía, conservación y vigilancia de los muelles, obras y servicios de la Junta o Comisión Administrativa del Puerto de que se trate y su zona litoral, así como la custodia de mercancías y efectos depositados en los muelles”.

Este contexto advierte que el compendio regulador anterior a la aprobación de la normativa vigente que sistematiza, de un modo singular, el actual sistema portuario español atribuye, taxativamente, al Cuerpo de Celadores y Guardamuelles tanto su condición de agentes de la autoridad pública, así como la acotación lógica de sus competencias y funciones en la vigilancia y custodia de muelles, obras y servicios portuarios. Estos aspectos son significativos –y en todo caso, fuertemente característicos– de la regulación actual de las policías portuarias españolas, al condicionar la gestión de las mismas como podrá observarse a lo largo de este capítulo.

En consonancia con lo establecido por las mencionadas Órdenes Ministeriales, el servicio de policía en los puertos estatales queda regulado por los distintos Reglamentos de Servicio y Policía aprobados, de forma individual, por las idiosincrásicas administraciones portuarias que configuraban el sistema. Así, tomando como referencia de análisis lo descrito en los reglamentos configuradores de los puertos autónomos²³⁶ puede observarse una referencia expresa hacia el personal del servicio de vigilancia, control y policía, estableciendo que “la vigilancia, el control y la policía en los puertos será desempeñada por el

la condición de agentes de la autoridad del Cuerpo de Celadores y Guardamuelles, añadiendo que tienen como misión, la vigilancia, custodia y policía del puerto.

²³⁶ Un ejemplo de ello se encuentra en el artículo 6 del Reglamento de Servicio y Policía del Puerto Autónomo de Valencia, de 1 de febrero de 1986.

Cuerpo de Celadores y Guardamuelles, investidos por la autoridad competente de la condición de agentes de la autoridad, en calidad de guardias particulares jurados, con las categorías orgánicas que figuren en la normativa laboral que afecte a la plantilla propia de los puertos autónomos”. En todo caso, hemos creído conveniente en la investigación clasificar las funciones de este tipo de personal en tres categorías fundamentales.

Policía administrativa	Prevenir, evitar y denunciar las infracciones que puedan cometerse sobre lo dispuesto en el Reglamento de Servicio y Policía, así como en las normas complementarias a este.
	Prevenir, evitar y denunciar las infracciones del Código de la Circulación que se cometan en los viales de los recintos portuarios.
	Obtener los datos precisos, que se le ordenen, para la correcta liquidación de las tarifas por servicios generales y específicos, así como cánones y tasas parafiscales recaudadas por los puertos.
	Cumplir y hacer cumplir las órdenes que sobre seguridad e higiene emanen de la dirección del puerto.
	Cumplir y hacer cumplir las restantes órdenes específicas que, dentro de la organización racional de la explotación, se le encomienden por la dirección del puerto.

Seguridad, vigilancia y control	Mantener la seguridad y el orden público dentro de los recintos portuarios, en lo referente a las competencias que sobre la materia tienen asignadas los puertos.
	Velar porque no sufran daño o mal uso las obras, maquinaria y demás instalaciones portuarias.
	Evitar y prevenir la desaparición, deterioro o mal trato de las mercancías depositadas en los recintos portuarios, sin perjuicio de su obligada guardería a cargo de las empresas responsables de la custodia y depósito de aquellas.

Concurrencia compartida	Colaborar eficazmente con las demás Autoridades o sus Agentes que, en el uso de sus competencias específicas actúen dentro de las Zonas de Servicio.
-------------------------	--

De este modo, el marco regulador tomado aquí como referencia del análisis establece una serie de rasgos fuertemente característicos que condicionan las especificidades propias del Cuerpo de Celadores y Guardamuelles del Estado.

El primero de ellos, es el relativo al desarrollo de sus funciones, ya que el personal adscrito al servicio de vigilancia, control y policía ejercía sus funciones de modo uniformado, estando capacitados para portar armas de fuego reglamentarias y, cuyo uso era regulado “por la autoridad gubernativa competente”.

El segundo de estos, y como extensión de lo anterior, es el carácter de agentes de la autoridad pública de los miembros de dicho

Cuerpo. En todo caso, dicho carácter sería conferido por, el entonces, gobernador civil de la Provincia.

La exposición que sigue muestra los que pueden considerarse como más relevantes preceptos jurídicos y metapolíticos del actual marco de actuación de las policías portuarias españolas, y que, en todo caso, guardan una estrecha vinculación con el precedente analizado en este epígrafe.

7.2. Marco de actuación de las policías portuarias en España

La aprobación de diversas normas internacionales y comunitarias en materia de seguridad y protección portuaria, unidas a las transformaciones experimentadas por la economía y el comercio internacional, así como a la consolidación dentro del espacio europeo de una política de mercado común en el ámbito del transporte y fomento de la competencia marítimo-portuaria derivó en la necesidad de refundir la extensa normativa estatal en materia portuaria, en un nuevo texto normativo -homogéneo y reflexivo- que permitiera la adaptación de las infraestructuras portuarias nacionales al nuevo marco económico y comercial internacional y global.

El resultado inmediato de dicha refundición normativa fue la entrada en vigor de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante²³⁷, por la que se establecería el marco de

²³⁷ Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (BOE de 25 de noviembre), así como sus sucesivas reformas contempladas en la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (BOE de 30 de diciembre); Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general (BOE de 27 de noviembre); Ley 33/2010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general (BOE de 7 de agosto); y, el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto

gestión del actual sistema portuario español, así como la facultad de ejercer, por parte de las Autoridades Portuarias, las competencias en materia de policía y vigilancia de las infraestructuras portuarias que a ellas estén adscritas.

De este modo, el artículo 66 de la Ley reguladora del sistema portuario estatal incluye, dentro del marco conceptual de los servicios portuarios básicos prestados por las Autoridades Portuarias –de modo obligatorio-, los servicios relativos a “lucha contra incendios, de vigilancia, seguridad, policía y protección civil portuarios, sin perjuicio de los que correspondan al Ministerio del interior o a otras Administraciones públicas”.

Siguiendo, asimismo, las disposiciones de la Ley 27/1992, su artículo 106 establece que es competencia exclusiva del organismo público Puertos del Estado el diseño y la elaboración, previa audiencia de las Autoridades Portuarias e informe favorable de la Dirección General de la Marina Mercante, así como del Ministerio del Interior, del Reglamento de Explotación y Policía de las infraestructuras portuarias por el que se regula el funcionamiento de los diversos servicios y operaciones portuarias. En todo caso, sería competencia exclusiva de las Autoridades Portuarias el desarrollo de Ordenanzas en materia de policía –contemplando su organización y su marco de actuación-, en consonancia con el modelo propuesto por el citado Reglamento.

Sin embargo, las enunciadas Ordenanzas de modo taxativo deben ser objeto de remisión al ente público Puertos del Estado que, acompañado del correspondiente informe, procederá a su elevación

Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (BOE de 20 de octubre).

tanto al Ministerio de fomento como al Ministerio del interior para su aprobación definitiva²³⁸.

Este aspecto permite advertir la existencia de una actividad atribuida expresamente a las Autoridades Portuaria circunscrita al ámbito de la vigilancia, seguridad y policía administrativa especial, al estar, formalmente, investidas de poder público. Este hecho genera, en el desarrollo efectivo de su acción, el cumplimiento de las funciones que, históricamente, han sido desarrolladas por el antiguo Cuerpo de Celadores y Guardamuelles portuarios -en la actualidad *policía portuaria*- y por el que manifiestan la consideración formal de agentes de la autoridad pública.

Las sucesivas reformas parciales de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, supondría un nuevo modelo de gestión de los servicios de policía prestados en las infraestructuras portuarias españolas. Entre los rasgos singulares y

²³⁸ El Artículo 106 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (BOE de 25 de noviembre), modificado por el número 27 de la disposición final segunda de la Ley 33/2010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general (BOE de 7 agosto), establece que, el Organismo Público Puertos del Estado elaborará, con audiencia de las Autoridades Portuarias e informes de la Dirección General de la Marina Mercante y del Ministerio del interior, el Reglamento de Explotación y Policía de los puertos que regulará el funcionamiento de los diferentes servicios y operaciones. El Reglamento incluirá, como Anexo, un modelo de Ordenanzas portuarias, y corresponderá, en todo caso, al Ministerio de fomento la aprobación del Reglamento General y del modelo de Ordenanzas portuarias.

Asimismo, cabe señalar que “el informe de la Dirección General de la Marina Mercante será vinculante en cuando se refiere a la seguridad de los buques y de la navegación, el salvamento marítimo y la contaminación producida desde buques, plataformas fijas u otras instalaciones ubicadas en las aguas situadas en zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, mientras que, el informe del Ministerio del interior será vinculante respecto del ámbito de competencias del citado Ministerio”.

característicos del nuevo marco policial puede encontrarse en primer lugar, el cambio de denominación del cuerpo: policía portuaria.

La nueva denominación no sólo conferiría a las Autoridades Portuarias la potestad de implementar, de un modo efectivo, un cuerpo policial propio investido de autoridad y que desarrollara las funciones de policía en consonancia con el acervo normativo internacional y comunitario, sino que, a su vez, regulaban las funciones de las policías portuarias de acuerdo con los criterios de policía especial enunciados en el artículo 4.1 de la Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana²³⁹.

Las Autoridades Portuarias, asimismo, se configuran, conforme a lo dispuesto en la normativa reguladora de los Puertos del Estado y de la Marina Mercante, como el organismo público sobre el que se sustenta el ejercicio de las funciones²⁴⁰ de policía especial en los entornos portuarios.

La transición del antiguo marco competencial, funcional y de gestión de los Celadores y Guardamuelles portuarios al modelo de

²³⁹ Ley Orgánica 1/1992 de Protección de la Seguridad Ciudadana (BOE de 22 de febrero),

²⁴⁰ Funciones que serán ejercidas, en la forma que determine el Reglamento de Explotación y Policía, por el personal de la Autoridad Portuaria, debidamente cualificado y adscrito al Servicio de Policía, a cuyo efecto tendrá la consideración de agente de la autoridad de la Administración Portuaria en el ejercicio de las potestades públicas recogidas en la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, sin perjuicio de la obligación de colaborar siempre que sea preciso con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Disposición adicional decimotercera de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general (BOE de 27 de noviembre), modificado parcialmente por la Ley 33/2010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general (BOE de 7 de agosto).

policía portuaria tuvo, sin embargo, y como ya es lógico en nuestro modelo policial, un lento desarrollo y adaptación, aún hoy no finalizada.

Una clara muestra de ello puede encontrarse en el dictamen²⁴¹ del informe elaborado por la ponencia de la Comisión de Infraestructuras del Congreso de los Diputados relativa al proyecto de Ley de Régimen Económico y Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General y, por el que se modifica parcialmente, la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

En el marco de la citada ponencia se infiere una manifiesta intención por parte de los grupos políticos de la oposición de dotar a las policías portuarias de mayores funciones, al considerarlas como *una realidad* dentro del modelo policial español. Así, el diputado del Grupo Parlamentario Socialista, De la Encina Ortega, dentro de la enmienda número 471, relativa a la disposición adicional decimotercera del proyecto de Ley expuso que: No se incluía en el texto el carácter de agentes de la autoridad de los policías portuarios, siendo sustituido por el de agente de la autoridad portuaria, definición legal que entendía no correspondiente con las funciones efectivas a realizar por el citado cuerpo policial; considerando, asimismo, que: Dado el aumento de la capacidad de actuación de las policías portuarias con funciones compartidas con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado debería recogerse en el texto normativo una clara disposición que dotara a las policías portuarias como agentes de la autoridad en un sentido genérico.

En este mismo sentido, el diputado del Grupo Parlamentario de Convergència i Unió, Sedó i Marsal, expuso que: Se sumaba a la enmienda propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, ya que su

²⁴¹ Comisión de Infraestructuras del Congreso de los Diputados. Sesión número 59 (extraordinaria) de la VII Legislatura. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados de, 7 de julio de 2003. Número 798 (pp: 25175-25217).

Grupo parlamentario había presentado una enmienda similar –enmienda 736-, pues, la redacción final del texto normativo debería garantizar las nuevas capacidades de las policías portuarias, en virtud de las transformaciones que, en materia de seguridad, se habían producido en el escenario de gestión de las infraestructuras portuarias autonómicas y estatales.

El texto finalmente aprobado, Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de servicios en los puertos de interés general, introdujo parte de las enmiendas presentadas por los grupos políticos de la oposición. No obstante, aunque se mantuvo el carácter singular de agentes de la autoridad de estos cuerpos policiales, su marco funcional y competencial se remitió al desarrollo de un Reglamento de Explotación y Policía de los puertos de interés general, instrucción que, aún hoy, se encuentra en fase de borrador.

7.2.1 Las policías portuarias en los puertos de interés general: dependencia, naturaleza y rasgos funcionales

Los nuevos paradigmas de gestión portuaria implantados a partir de la entrada en vigor de la normativa reguladora de los Puertos del Estado y de la Marina Mercante –Ley 27/1992-, dio lugar, respecto a la prestación de los servicios de policía en los puertos calificados como de interés general, a una nueva configuración de los cuerpos de policía dependientes de las Autoridades Portuarias creadas al efecto. De este modo, la acotación lógica y formal que, en la actualidad, configura a las policías portuarias se sustenta en la consideración de cuerpos no armados, renuncia expresa en el marco del Convenio Colectivo de las policías portuarias, de policía administrativa especial y naturaleza civil que, en dependencia de las Autoridades Portuarias, tienen la consideración de agentes de la autoridad de la Administración

portuaria²⁴². Es decir, que su configuración responde a una tipología de cuerpos policiales que, en el marco del ejercicio de sus competencias y funciones, desarrollan un servicio portuario esencial, con una manifiesta orientación analítica hacia la ciudadanía.

Esta configuración supone que la dimensión funcional de las policías portuarias generalistas debe quedar regulada de modo explícito en un Reglamento creado *ad hoc*. Sin embargo, como se ha podido argumentar con anterioridad, éste se encuentra todavía en fase de borrador y a la espera de aprobación definitiva por los correspondientes ministerios, fomento e interior. No obstante, para expresar y articular de modo analítico las funciones efectivas desarrolladas por los citados cuerpos policiales es preciso recurrir al informe de instrucciones generales sobre el marco funcional de las policías portuarias que, de modo conjunto, fue diseñado e implementado por la Secretaría General Técnica del Ministerio del interior y Puertos del Estado²⁴³.

El documento analizado en la investigación infiere cómo, y dentro del planteamiento general, a esta tipología de policías se le atribuyen funciones de policía especial del dominio público portuario, así como de las acciones que se desarrollan en el marco competencial dispuesto para las Autoridades Portuarias. Asimismo, el resultado del análisis advierte que el personal adscrito a las policías portuarias tiene la potestad y consideración de agentes de la autoridad para el ejercicio efectivo de

²⁴² Recuérdese que las funciones de policía administrativa especial atribuidas a las Autoridades Portuarias por la normativa reguladora de los Puertos del Estado y de la Marina Mercante, establece que dicha potestad le corresponde a su Consejo de Administración y serán ejercidas por el personal adscrito al servicio de policía portuario, que tendrán la consideración de agentes de la autoridad de la Administración portuaria en el ejercicio de sus funciones.

²⁴³ Informe de 11 de mayo de 2005, relativo a las funciones y medios de la Policía Portuaria.

sus funciones, sin menoscabo de la colaboración recíproca con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad cuando esta resulte pertinente.

De este modo, puede comprobarse cómo las policías portuarias precisan del desarrollo de mecanismos efectivos de colaboración y coordinación concretos con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, al desarrollar funciones concurrentes y, en muchos de los casos, compartidas: el mantenimiento de la seguridad ciudadana en los recintos portuarios. No obstante, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establece que, en el marco de la Administración portuaria, corresponde, de modo singular, al Cuerpo Nacional de Policía las funciones de extranjería e inmigración, mientras que, son funciones de la Guardia Civil, el resguardo fiscal del Estado, así como el mantenimiento de la seguridad ciudadana. Esta última compartida con las policías portuarias de modo subordinado.

Partiendo del marco competencial anterior, es preciso destacar aquellos rasgos funcionales que, dada su singularidad y sus fuertes características, modulan el escenario de acción de las policías portuarias en los puertos de interés general y que, por ende, condicionan significativamente la gestión de las mismas. Para ello, se ha creído oportuno en la investigación agrupar dichos rasgos en nueve categorías de análisis que permiten identificar el alcance y los límites de su esfera funcional.

El primero de ellos hace referencia a la vigilancia y seguridad de las infraestructuras, mercancías y personas. En este sentido, y en aplicación a las disposiciones de la normativa reguladora de los Puertos del Estado y de la Marina Mercante, corresponde a las policías portuarias el desarrollo de las funciones que a continuación se enumeran:

- La vigilancia, supervisión y control de las instalaciones, estructuras, zonas de acceso restringido y/o acotado y obras portuarias, así como el control de accesos en la zona de servicio del puerto afectada a usos comerciales.
- La observancia y control de la seguridad física, así como la fiscalización de las mercancías en las zonas portuarias no sometidas a régimen de concesión.
- La zonificación de recinto portuario en función del riesgo.
- La observancia del estado de las infraestructuras en la zona de servicio, así como la recepción de avisos de averías y la inspección de daños causados en las mismas.

El segundo de los rasgos funcionales planteados hace referencia a la supervisión de las operaciones portuarias, en consonancia con la normativa vigente reguladora de los Puertos del Estado y de la Marina Mercante, por la que se atribuye a las Autoridades Portuarias la ordenación, coordinación y control del tráfico portuario. En todo caso, corresponde, en este ámbito, a las policías portuarias el desarrollo de las siguientes funciones:

- La supervisión de las distintas operaciones de carga y descarga marítimas y terrestres para que se desarrollen conforme a los parámetros preestablecidos en la normativa portuaria, así como en las condiciones óptimas para su explotación.
- La vigilancia y control de las operaciones de atraque, desatraque y enmiendas en función de las autorizaciones otorgadas por la Autoridad Portuaria.
- El control del funcionamiento de las señales y balizamiento de los puertos.
- El control y la fiscalización de las operaciones marítimas y terrestres que tengan lugar en los recintos portuarios.

- La medición de los distintos espacios de almacenamiento de mercancías y vehículos, cuando no estén sujetos a concesiones y/o autorizaciones administrativas singulares.
- El control, vigilancia y seguridad de los buques atracados y fondeados, en consonancia con su función general de vigilancia del dominio público portuario y dentro del marco competencias de las Autoridades Portuarias, sin perjuicio de los controles externos, así como los realizados por otras Administraciones públicas.
- La realización de las actividades administrativas que permitan a la Autoridad Portuaria liquidar tasas y tarifas portuarias, derivadas de los servicios prestados en régimen de concurrencia portuaria.

Extensión lógica del anterior es un tercer rasgo funcional. El control del tráfico en los recintos portuarios, asumiendo las policías portuarias las funciones de control y seguridad vial en los términos aquí detallados:

- El control y vigilancia del estacionamiento de vehículos en las zonas portuarias de dominio público no sometidas a concesión administrativas, así como en las áreas de acceso restringido y las zonas de servicio.
- El control de la seguridad vial, del tráfico portuario, así como del transporte en las zonas de acceso restringido de las Autoridades Portuarias.
- El control y la gestión del mantenimiento de la señalización y marcas viales integradas en el dominio público portuario.
- La denuncia de infracciones viales por la utilización indebida de vehículos en el dominio público portuario, así como en el área de acceso restringido de la zona de servicio del puerto.

Dado su fuerte componente institucional, un cuarto rasgo funcional por el que se caracterizan las policías portuarias en los puertos españoles de interés general es el relativo a la seguridad de

personas y equipajes en el escenario de gestión portuaria. Sin embargo, el fenómeno resultante implica que el marco funcional de las policías portuarias quede delimitado a una lógica subordinación de las funciones desarrolladas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, ya que la competencia de seguridad ciudadana -en un sentido estricto-, como las competencias en materia de extranjería y resguardo fiscal del Estado quedan expresamente tasadas a los cuerpos policiales de carácter estatal (Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía). Desde esta perspectiva, corresponde a las policías portuarias prestar la necesaria colaboración en las materias que se concretan a continuación:

- El control y la vigilancia del acceso de personas y vehículos en la zona portuaria, así como la comprobación de las autorizaciones expedidas al efecto.
- Comunicar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de las situaciones de riesgo y peligro que puedan producirse en el recinto portuario para la integridad física de las personas, así como colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el desarrollo de la función de seguridad ciudadana en la zona de servicio de los puertos.
- La colaboración coordinada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en las materias relativas al control de personas y equipajes, controlando los accesos a las estaciones marítimas, así como las operaciones que se realizan en el exterior de las citadas estaciones, en consonancia con el correcto desarrollo de las operaciones de embarque y desembarque de pasajeros y equipajes. Asimismo, las policías portuarias deberán cooperar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la inspección de equipajes, mediante los medios técnicos de seguridad destinados a este cometido, de acuerdo con las instrucciones propuestas por los Cuerpos policiales del Estado.

Un quinto rasgo funcional, también consecuencia directa del fuerte componente institucional, es el que hace referencia al subespacio relativo a la protección civil y emergencias. De acuerdo con la normativa reguladora de los puertos de interés general, las Autoridades Portuarias, en función de lo establecido en la normativa genérica de Protección Civil, asumen competencias propias en el ámbito de la prevención y control de emergencias. Así, se configuran en el organismo público responsable de la elaboración del Plan de Emergencia Interior del puerto que, formando parte de las Ordenanzas portuarias, queda integrado dentro del Sistema Nacional de Protección Civil y Emergencias.

Enunciado lo anterior, es preciso destacar, por tanto, entre las funciones de las policías portuarias las relativas a la prevención y operatividad de emergencias en el marco planteado a continuación:

- La asistencia sanitaria inicial, así como los primeros auxilios a las personas que lo precisen.
- El control, la asistencia y la evacuación de las personas que se encuentren en la zona terrestre del recinto portuario.
- La coordinación de las actividades de auxilio, así como la asistencia en accidentes laborales y de circulación.
- La participación en la prevención y control de emergencias, en consonancia con la normativa de protección civil, así como la colaboración con las Administraciones públicas competentes en protección civil, prevención y extinción de incendios y salvamento marítimo y lucha contra la contaminación.
- La realización de los cometidos y funciones que le sean asignados en el marco del Plan de emergencia interior de cada uno de los puertos.

En sexto lugar, como prolongación lógica del anterior rasgo funcional, y en aplicación de la normativa reguladora, corresponde a las policías portuarias el desarrollo efectivo de los servicios de prevención y control de las emergencias establecidas por la normativa de mercancías

peligrosas, así como el control del cumplimiento de la citada normativa en el ámbito portuario. Para ello, las policías portuarias asumen, en todo caso, como función singular:

- La vigilancia y control de la admisión, permanencia, almacenamiento y circulación de las mercancías peligrosas en la zona terrestre del recinto portuario²⁴⁴.

El séptimo rasgo funcional resulta definitorio al derivarse del análisis y diseño de las políticas de seguridad y protección portuaria como subespacio característico de las políticas públicas de seguridad. Desde esta perspectiva, el análisis empírico demuestra que corresponde a las Autoridades Portuarias, en función de lo dispuesto en el Código Internacional de Protección de Buques e Instalaciones Portuarias -Código PBIP-, la elaboración -previo informe favorable del Ministerio del interior- de un Plan específico y de carácter integral que establezca los niveles y procedimientos de protección contra actos antisociales y terroristas. Las policías portuarias se configuran, por tanto, como un actor singular y característico de protección -dentro de la esfera funcional propia de este tipo de policía administrativa especial- en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En referencia a la seguridad y protección de las dársenas deportivas se establece como octavo rasgo funcional de las policías portuarias adscritas a los puertos de interés general, las tareas relativas al control en los mencionados espacios no concesionados, así como de los ataques y demás hechos relevantes que supongan la aplicación y ejecución de tasas portuarias.

²⁴⁴ Función que se desarrolla de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 145/1989, de 20 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de admisión, manipulación y almacenamiento de mercancías peligrosas en los puertos (*BOE* de 13 de febrero),

En último lugar, y como noveno rasgo funcional, es preciso destacar que las policías portuarias ejercen funciones de vigilancia, control, inspección y prevención de los riesgos laborales, así como de salud laboral, en consonancia con la normativa reguladora de los Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que confiere a las Autoridades Portuarias el control del cumplimiento de las obligaciones de coordinación de operaciones²⁴⁵. En este sentido, se establecen como funciones de las policías portuarias:

- La asistencia en los accidentes laborales, así como la coordinación de las actividades de auxilio.
- El control del cumplimiento de los procedimientos que, en materia laboral, han sido aprobados para la coordinación de actividades por los actores intervinientes en el sistema portuario de carácter estatal.

El espacio descrito anteriormente pone de manifiesto un marco funcional peculiar que representa un complejo sistema de seguridad pública en los puertos españoles catalogados como de interés general. No obstante, los distintos mecanismos de coordinación y colaboración en materia policial son los que empíricamente permiten delimitar el marco lógico y funcional de cada uno de los cuerpos policiales que, con competencias propias y singulares, actúan en el sistema portuario estatal, eso es, que, tal y como puede observarse a continuación, la distribución de competencias y funciones es la que permite acotar los márgenes de interpretación de los diversos actores integrados formalmente en el sistema²⁴⁶.

²⁴⁵ Artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales (BOE de 10 de noviembre),

²⁴⁶ Carmona (2013: 107).

Tabla 9. Delimitación de servicios policiales en los puertos de interés general

	Exclusiva	Compartida	Subordinada
Policía portuaria	Policía administrativa Supervisión de operaciones portuarias Mercancías peligrosas Control de tráfico portuario Protección civil y emergencias Código PBIP	Vigilancia y control de accesos Seguridad de personas y equipajes	Seguridad ciudadana
Guardia Civil	Policía judicial Seguridad ciudadana Resguardo fiscal del Estado Contrabando Armas y explosivos Seguridad de personas y equipajes	Vigilancia y control de accesos Protección civil y emergencias	
Cuerpo Nacional de Policía	Extranjería y control de fronteras Seguridad de personas y equipajes	Seguridad ciudadana Protección civil y emergencias	

Fuente: Elaboración propia

7.2.2 Las policías portuarias en los puertos de interés general: estructura y actores

Como ha podido observarse, las policías portuarias se imbrican en un espacio diferenciado de la acción policial que es necesario dotar de sentido, o dicho de otro modo, que es necesario asociarlo a un tipo de actividad concreta, así como a un escenario concreto, a los que responde tanto su estructura como los actores que forman parte de dicho cuerpo policial.

Así, el análisis empírico de la estructura de las policías portuarias, imbricadas en el marco del sistema portuario de competencia estatal, demuestra, en primer lugar, que estas presentan un comportamiento homogéneo. Su adscripción a las Autoridades Portuarias deriva en un escenario de actuación diferenciado como es la seguridad del dominio público portuario en su condición de policías administrativas especiales. No obstante, dada su dependencia funcional, y recuérdese escasa regulación, en un principio podría llegar a plantearse una cierta heterogeneidad -dado el amplio margen de acotación de estas estructuras policiales-, sin embargo, el pragmatismo sustentado de modo lógico, en el Convenio Colectivo del organismo público Puertos del Estado advierte que el margen de discrecionalidad concerniente a su estructura, así como al marco de actuación de cada una de las categorías profesionales que lo compone, queda estrechamente regulado por las disposiciones recogidas en el mismo.

Por tanto, los cuerpos policiales dependientes de cada una de las Autoridades Portuarias que componen el sistema portuario de competencia estatal quedan estructurados, lógica y formalmente, a través de una estructura policial homogénea de carácter funcional, con una jerarquía de mando diferenciada y claramente definida.

Siguiendo con el análisis de su estructura, se observa cómo las policías portuarias de carácter generalista -dependientes de los puertos

de interés general- responden a unas estructuras jerárquicas de carácter piramidal, claramente definidas y con un escaso grado de descentralización y diferenciación funcional. Se infiere, asimismo, una escasa especialización de la tarea, hecho que se contrapone manifiestamente con el alto grado de especialización del resto de los cuerpos policiales que integran el modelo policial español. Pero, en todo caso, presentan una alta orientación al servicio, así como al ciudadano.

Su dependencia funcional y orgánica queda regulada de modo unívoco por la norma. En este sentido, es preciso advertir la existencia de un escaso margen de discrecionalidad, lo que lleva a plantearse que el alto grado de flexibilidad para adaptarse a su entorno no guarda una directa dependencia de la estructura, sino de la magnitud -tamaño- de este tipo de organizaciones policiales.

Además, el análisis demuestra que el carácter homogéneo de su estructura responde a una serie de categorías profesionales que, de modo vinculante, configuran los cuerpos de policía dependientes de la Administración portuaria estatal.

A continuación, se ofrece una descripción analítica de cada una de las categorías profesionales en las que se estructuran las policías portuarias generalistas, con intención de inferir la relevancia de las mismas en el análisis.

Responsable de policía portuaria:

El marco funcional de esta categoría profesional se circunscribe, en todo caso, con la planificación, organización y coordinación de la prestación del servicio de policía portuaria, velando por la legalidad dentro de la esfera del dominio público portuario. Singularmente, corresponde a los responsables de la policía portuaria la ***planificación, coordinación y organización*** de las siguientes materias o ámbitos de actuación:

Ámbito de gestión
La planificación del servicio de policía portuaria
La gestión de los recursos humanos y materiales asignados al servicio de policía portuaria
La elaboración de informes, estudios, memorias, proyectos y presupuestos en relación con el marco competencial y funcional del servicio de policía portuaria, así como la gestión de la documentación administrativa derivada del ejercicio del citado marco competencial y funcional
La gestión superior de mercancías peligrosas en función de la normativa reguladora vigente
La planificación y coordinación de las disposiciones emanadas del Código PBIP
La planificación y coordinación de la salud laboral
La planificación y coordinación de la protección del medio ambiente

Ámbito de organización
La organización y coordinación del servicio de policía portuaria asignando los puestos y categorías profesionales del personal adscrito al citado servicio
La organización de los accesos a la zona portuaria e instalaciones, así como la organización de las actividades que garanticen la seguridad de personas, bienes y mercancías, colaborando con los responsables de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de la Administración de Justicia
La organización de las actividades de apertura, cierre, custodia y vigilancia de las instalaciones portuarias
La organización de las acciones relacionadas con la seguridad vial y del transporte en la esfera del dominio público portuario, así como en la zona de servicio de los puertos
La organización de las acciones relativas a la fiscalización y control de las operaciones y servicios marítimo-terrestres, así como de los servicios auxiliares que, para las citadas operaciones se precisen

La organización de las actividades que garanticen el cumplimiento de los Reglamentos y Órdenes de la Autoridades Portuarias

La organización de la documentación administrativa precisa para la explotación portuaria

Ámbito de seguridad

El cumplimiento de las políticas y programas de seguridad y emergencias, protección de datos, calidad y medioambiente enmarcadas en la esfera de actuación del servicio de policía portuaria

La identificación, vigilancia, control, inspección y seguridad de personas, usuarios y empleados, así como de las edificaciones, mercancías, vehículos e instalaciones

La seguridad, vigilancia y supervisión de las operaciones portuarias, así como del dominio público portuario

La seguridad de personas y equipajes

La ordenación, regulación y control del tráfico de vehículos y ferroviario, dentro de la esfera del dominio público portuario

La vigilancia de los espacios acuáticos incluidos en las zonas de servicio de los puertos.

La protección civil y emergencias, en función de la normativa reguladora vigente

El control de la seguridad de contenedores y tráfico ro-ro

Ámbito de cooperación y coordinación

La coordinación con los distintos departamentos y servicios de las Autoridades Portuarias en todas las materias relacionadas con el marco lógico de actuación del servicio de policía portuaria

Jefe de servicio de policía portuaria:

El marco funcional de esta categoría profesional queda circunscrito a la coordinación y organización del servicio de policía portuaria en una zona geográfica o turno determinado, velando por la legalidad dentro de la esfera del dominio público portuario. En todo caso, corresponde a los jefes de servicio de policía portuaria la **organización y coordinación** de las siguientes materias o ámbitos de actuación:

Ámbito de coordinación y gestión
La gestión -en su zona geográfica o turno respectivo- de los recursos humanos y materiales adscritos al servicio de policía portuaria
La coordinación y organización del servicio de policía portuaria -en su zona geográfica o turno respectivo-
La coordinación y organización -en su zona geográfica o turno respectivo- del control de accesos a la zona portuaria e instalaciones, así como la coordinación de las actividades que garanticen la seguridad de personas, bienes y mercancías, colaborando con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Administración de Justicia
La coordinación de la ordenación, regulación y control del tráfico de vehículos y ferroviario, dentro de la esfera del dominio público portuario
La coordinación de la vigilancia de los espacios acuáticos incluidos en las zonas de servicio de los puertos
La coordinación del control de la seguridad de contenedores y tráfico ro-ro
La coordinación de las disposiciones emanadas del Código PBIP
La coordinación de la salud laboral
La coordinación de la protección del medio ambiente
La coordinación y organización -en su zona geográfica y/o turno respectivo- de las actividades de apertura, cierre, custodia y vigilancia de las instalaciones portuarias
La coordinación y organización -en su zona geográfica y/o turno respectivo- de las actividades de seguridad vial y del transporte dentro de la esfera del dominio público portuario, así como de la zona de servicio de los puertos

La coordinación y organización -en su zona geográfica o turno respectivo- de las acciones relativas a la fiscalización y control de las operaciones y servicios marítimo-terrestres, así como de los servicios auxiliares que para dichas operaciones se precisen

La coordinación y organización -en su zona geográfica o turno respectivo- de las actividades que garantizan el cumplimiento de los Reglamentos y Órdenes de la Autoridades Portuarias

Ámbito de seguridad

La identificación, vigilancia, control, inspección y seguridad de personas, usuarios y empleados, así como de las edificaciones, mercancías, vehículos e instalaciones

La seguridad, vigilancia y supervisión de las operaciones portuarias, así como del dominio público portuario

La gestión de las mercancías peligrosas en función de la normativa reguladora vigente

La seguridad de personas y equipajes

La protección civil y emergencias, en función de la normativa reguladora vigente

El seguimiento de las políticas y programas de seguridad y emergencias, protección de datos, calidad y medioambiente, enmarcadas en la esfera de actuación del servicio de policía portuaria

Ámbito de apoyo

El apoyo al responsable del servicio de policía portuaria en las tareas de coordinación interdepartamental, en la gestión de la documentación administrativa emanada de su actividad, así como en la elaboración de informes, estudios y proyectos

Jefe de equipo de policía portuaria:

El marco funcional de esta categoría profesional se corresponde con la colaboración en la coordinación del servicio de policía portuaria en su zona geográfica o turno determinado, así como con la coordinación del equipo de policías portuarios asignados, la realización del control y vigilancia de la zona de servicio portuario de las Autoridades Portuarias, y de las operaciones marítimas y terrestres. Corresponde singularmente a los jefes de equipo de la policía portuaria la **coordinación operativa** en los siguientes ámbitos:

Ámbito de apoyo
La colaboración en la coordinación del servicio de policía portuaria, apoyando a sus superiores jerárquicos en la organización del servicio. Asimismo, los jefes de equipo serán responsables de la coordinación de los policías portuarios que tengan adscritos
El apoyo en la gestión de los recursos humanos y materiales
El apoyo a sus superiores jerárquicos en las tareas de coordinación interdepartamental, en la gestión de la documentación administrativa emanada de su actividad, así como en la elaboración de informes, estudios y proyectos en consonancia, con el marco de actuación del servicio de policía portuaria
El apoyo en la gestión de mercancías peligrosas en función de la normativa reguladora vigente
La observancia de las políticas y programas de seguridad y emergencias, protección de datos, calidad y medioambiente, enmarcadas en la esfera de actuación del servicio de policía portuaria

Ámbito de control
El control de la seguridad de contenedores y tráfico ro-ro
El control de las disposiciones emanadas del Código PBIP

El control de la salud laboral
El control de la protección del medio ambiente
El control de accesos a la zona portuaria e instalaciones, así como velar por la seguridad de personas, bienes y mercancías, colaborando para ello, con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Administración de Justicia
El control de la seguridad vial y del transporte dentro de la esfera del dominio público portuario, así como de la zona de servicio de los puertos
El control y fiscalización de las operaciones y servicios marítimo-terrestres, así como de los servicios auxiliares que, para las citadas operaciones se precisen
El control del cumplimiento de los Reglamentos y Órdenes de la Autoridades Portuarias

Ámbito de seguridad
La vigilancia, identificación, inspección y seguridad de personas, usuarios y empleados, así como de las edificaciones, mercancías, vehículos e instalaciones
La seguridad, vigilancia y supervisión de las operaciones portuarias, así como del dominio público portuario
La seguridad de personas y equipajes
La ordenación, regulación y control del tráfico de vehículos y ferroviario dentro de la esfera del dominio público portuario
La vigilancia de los espacios acuáticos incluidos en las zonas de servicio de los puertos
La participación en las tareas de protección civil y emergencias, en función de la normativa reguladora vigente
La realización de las actividades de apertura, cierre, custodia y vigilancia de las instalaciones portuarias

Policía portuario:

El ámbito funcional de esta categoría profesional se corresponde con la vigilancia y control de la zona de servicio de cada uno de los puertos adscritos a las Autoridades Portuarias, así como de las operaciones marítimas y terrestres en relación con el tráfico portuario, en consonancia con la normativa reguladora vigente y en condiciones de seguridad, eficacia y eficiencia. No obstante, a dicha categoría corresponde la realización de **actividades operativas** en los siguientes ámbitos:

Ámbito de seguridad y vigilancia
La vigilancia, identificación, inspección y seguridad de personas, usuarios y empleados, así como de las edificaciones, mercancías, vehículos e instalaciones
La seguridad y vigilancia de las operaciones portuarias, así como del dominio público portuario
La protección de las mercancías peligrosas en función de la normativa reguladora vigente
La seguridad de personas y equipajes
El control de accesos a la zona portuaria e instalaciones, así como velar por la seguridad de personas, bienes y mercancías
La apertura, cierre, custodia y vigilancia de las instalaciones portuarias
La ordenación y regulación del tráfico de vehículos y ferroviario, dentro de la esfera del dominio público portuario
La vigilancia y control de la seguridad vial y del transporte dentro de la esfera del dominio público portuario, así como de la zona de servicio de los puertos
La fiscalización y vigilancia de las operaciones y servicios marítimo-terrestres, así como la realización de los servicios auxiliares que para las citadas operaciones se precisen
La vigilancia de los espacios acuáticos incluidos en las zonas de servicio de los puertos
La participación en las tareas de protección civil y emergencias, en función de

la normativa reguladora vigente
La vigilancia en materia de seguridad de contenedores
La vigilancia en materia de seguridad laboral
La vigilancia en materia de medio ambiente
La vigilancia del cumplimiento de los Reglamentos y Órdenes de las Autoridades Portuarias

Ámbito de apoyo
El apoyo a los distintos departamentos de la Autoridad Portuaria en las actividades relacionadas con el contenido de sus funciones
La realización de la documentación administrativa derivada de su actividad, así como del censo de usuarios y permisos de entrada de vehículos en el puerto
La elaboración de la documentación administrativa precisa para la explotación portuaria
La observancia de las políticas y programas de seguridad y emergencias, protección de datos, calidad y medioambiente, enmarcadas en la esfera de actuación del servicio de policía portuaria

Policía portuario auxiliar:

las funciones de los policías portuarios auxiliares quedan, en exclusiva, circunscritas a aquellas en las que no sea necesario para su actuación el desarrollo del ejercicio derivado de la condición de agentes de la autoridad pública -condición enmarcada en la esfera singular y específica del dominio público portuario-. En este sentido, corresponde, taxativamente, a los auxiliares de las policías portuarias las funciones

relacionadas con el control de accesos, así como la apertura, cierre, custodia y vigilancia de la zona portuaria y sus instalaciones²⁴⁷.

Analizadas las dimensiones iniciales referentes a la estructura organizativa de los cuerpos de policía portuaria, contemplados en cada una de las Autoridades Portuarias que conforman el modelo portuario estatal o de interés general, procede precisar el análisis y características de los mismos en función del número de efectivos adscritos²⁴⁸.

De tal modo, y desde una perspectiva comparada²⁴⁹, el análisis permite advertir cómo los datos agregados del conjunto global de efectivos que integran la esfera pública de los cuerpos de policía portuaria de ámbito y carácter estatal (2.674 efectivos²⁵⁰) representa un peso específico dentro del modelo policial español, máxime si determinamos que la ratio corresponde a 2,65 policías/10Hc²⁵¹.

²⁴⁷ Acta de la Comisión Estatal de gestión por competencias de 23 de noviembre de 2005: GIII-BII-N7.

²⁴⁸ Es preciso señalar, que en la investigación no se ha incluido un apartado específico de la relación entre medios humanos y materiales, al no poder obtener datos precisos.

²⁴⁹ Guardia Civil: 84.400 efectivos

Cuerpo Nacional de Policía: 82.872 efectivos.

Conjunto de Policías Locales: 66.440 efectivos.

Mossos d'Esquadra: 21.000 efectivos.

Ertzaintza: 8.000 efectivos

Servicio de Vigilancia Aduanera: 1260 efectivos,

Policía Foral de Navarra: 1078 efectivos.

Cuerpo General de la Policía Canaria: 125 efectivos.

* Fuente: Ministerio del Interior y FEMP (2015).

²⁵⁰ Dato suministrado por Puertos del Estado, el 2 de diciembre de 2015.

²⁵¹ Se ha optado en la investigación por tomar como referencia lógica la superficie del conjunto de los puertos de interés general, en hectáreas (p/10Hc), para establecer la ratio policial como indicador del tamaño de las policías portuarias generalistas.

No obstante, llegados a este punto cabría cuestionarse cuál o cuáles son las variables que permiten analizar la magnitud de efectivos agregados en cada uno de los puertos de interés general.

Así, podemos suponer que el nivel de criticidad, la zona a proteger, o la distribución territorial del puerto -centralizada o descentralizada- serían las variables que presumiblemente admitirían establecer la correlación existente con la magnitud de efectivos policiales agregados²⁵².

Sin embargo, y una vez analizadas estas variables de forma independiente, se observa que las funciones policiales en los puertos no sólo se circunscriben a la superficie terrestre, a una determinada zona de protección, o al nivel de criticidad de las infraestructuras portuarias, ya que, de modo heterogéneo, estas funciones también son ejercidas en el espacio marítimo-portuario, espacio que comporta tres millas náuticas.

Recurriendo ahora a la variable tráfico portuario, actividad económica de mercancías y personas, podemos inferir, de un modo empírico, que la misma es la que nos permite validar la correlación aquí planteada, al arrojar el análisis como resultado que la fluctuación agregada de la actividad económica se corresponde, en todo caso, con una fluctuación del tamaño o magnitud de los cuerpos de policía portuaria adscritos a los puertos de interés general. Y ello es así con independencia de la zona a proteger, el nivel de criticidad de la infraestructura, o la distribución territorial del puerto, recuérdese variables todas ellas que no han permitido establecer la correlación planteada.

Para comprender mejor la dinámica de las policías portuarias en los puertos de interés general se ha creído conveniente clasificar la

²⁵² Criterio de distribución policial tomado como referencia en el análisis.

distribución de efectivos, tomando como referencia criterios de gestión y agrupamiento, en tres categorías de cuerpos en función de su magnitud.

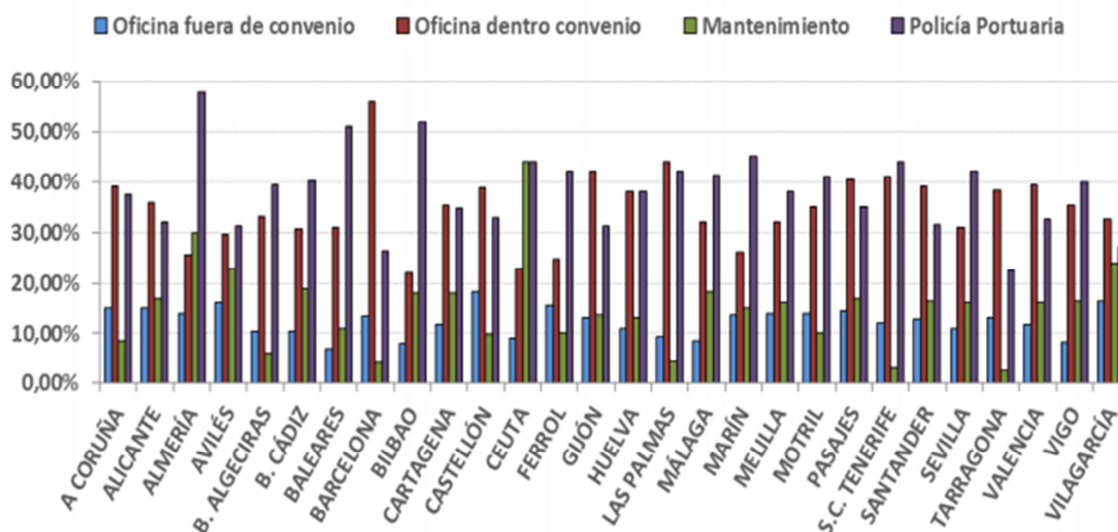
Efectivos (intervalo)	Magnitud	Autoridad Portuaria
>120	Grande	<ul style="list-style-type: none"> • Barcelona • Tenerife • Las Palmas • Valencia • Bahía de Algeciras • Baleares • Bilbao
70-120	Mediana	<ul style="list-style-type: none"> • Bahía de Cádiz • Sevilla • Cartagena • Vigo • A Coruña • Alicante • Huelva • Málaga
<70	Pequeña	<ul style="list-style-type: none"> • Ceuta • Melilla • Tarragona • Castellón • Almería • Motril • Pasaia • Santander • Gijón • Avilés • Ferrol • Villagarcía de Arosa • Ría de Marín y Pontevedra

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Puertos del Estado y AA.PP.

La relevancia sobre el peso específico que las policías portuarias representan en el sistema marítimo-portuario de carácter estatal se observa en la distribución gráfica que se expone a continuación. En todo caso, es preciso señalar que la estructura de la plantilla está fuertemente condicionada por el servicio de policía portuaria, lo cual motiva que, en quince de las veintiocho Autoridades portuarias, el

mayor porcentaje analizado corresponda al citado servicio, recuérdese objeto de estudio de la presente investigación.

Gráfico 2. Distribución de plantilla Autoridades portuarias por áreas de actividad



Fuente: Puertos del Estado (2015)

7.2.3 Las policías portuarias dependientes de las comunidades autónomas: Especial referencia a las comunidades autónomas de Andalucía y Cataluña

Analizadas las policías portuarias de los puertos de interés general, policías portuarias generalistas, es preciso en la investigación abordar el estudio de los cuerpos policiales dependientes de los puertos de competencia autonómica; adviértase que se trata de puertos deportivos, pesqueros y de refugio, singularmente. Así, el análisis de dichos cuerpos policiales presenta una serie de rasgos fuertemente característicos de los que se infiere cómo esta tipología de policías portuarias suponen un ámbito de actuación competencial y funcional mucho más restrictivo que el enunciado con anterioridad.

No obstante, la configuración de los cuerpos de policías portuarias de régimen autonómico sigue el mismo criterio regulador que las policías portuarias dependientes de los puertos de interés general, es decir, por un lado, asumen la consideración de agentes de la autoridad en el desarrollo del ejercicio de sus funciones y, en segundo lugar, como extensión de lo anterior, se configuran en cuerpos policiales que responden al criterio de policías administrativas especiales del dominio público portuario de competencia autonómica.

Sin embargo, son esos rasgos fuertemente característicos los que hacen que este tipo de policías portuarias tengan semejanzas distantes con el resto de las policías portuarias que integran el sistema público portuario en España. En este sentido, el primero de estos rasgos es el derivado de las funciones propias y singulares que tienen los cuerpos de policía portuaria autonómicos. Dichas funciones pueden, taxativamente, enunciarse como las derivadas de la vigilancia y control portuario, así como de la inspección del cumplimiento del acervo administrativo que, de modo taxativo, regulan el funcionamiento del puerto y, por el cual esta tipología de policías portuarias, desde una perspectiva empírica, se configura en estructuras policiales de segundo orden.

El segundo de estos rasgos se circunscribe, en cambio, al desarrollo de la facultad por parte de las comunidades autónomas de la implementación efectiva de este tipo de policías. Así, del resultado del análisis del marco normativo autonómico en materia portuaria se desprende que, aunque se faculta a las comunidades autónomas²⁵³ a las

²⁵³ Andalucía, mediante la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de régimen jurídico y económico de los puertos de Andalucía y, el Decreto 368/2011, de 20 de diciembre, sobre servicios públicos portuarios, actividades en puertos y tasas portuarias.

Cataluña, mediante la Ley 5/1998, de 17 de abril, de puertos de Cataluña y, el Decreto 258/2003, de 21 de octubre, que aprueba el Reglamento de puertos de Cataluña.

que el Estado ha transferido las competencias en materia de administración y gestión de los puertos no catalogados como de interés general de la posibilidad de crear un cuerpo de policía portuaria propio, solamente Andalucía y Cataluña han optado por desarrollar dicha competencia, recurriendo las restantes comunidades autónomas, Canarias, Islas Baleares, Cantabria y Región de Murcia, a externalizar las funciones propias del servicio de policía -vigilancia y control- en los puertos deportivos, pesqueros y de refugio de su titularidad, utilizando para ello el mecanismo de subcontratación de servicios hacia empresas de seguridad que, mediante vigilantes y en el marco de actuación derivado de la normativa estatal de seguridad privada, sean las prestadoras de este tipo de servicio.

En el sistema portuario de competencia autonómica, los criterios de análisis de las policías portuarias se presentan de un modo difuso y poco armónico. Este hecho se presenta como relevante debido a los distintos marcos de actuación que, por motivos económico-sociales y de oportunidad política, presentan las distintas comunidades autónomas con competencias propias en materia de gestión portuaria.

Tomando como referencia las dos comunidades autónomas que tienen constituidos cuerpos propios de policía portuaria, Andalucía y Cataluña, puede observarse cómo, en ambos casos, dichas estructuras

Canarias, mediante la Ley 14/2003, de 8 de abril, de puertos de Canarias y, el Decreto 52/2005, de 12 de abril, que aprueba el Reglamento de puertos de Canarias.

Cantabria, mediante la Ley 5/2004, de 16 de noviembre, de puertos de Cantabria.

Islas Baleares, mediante la Ley 10/2005, de 21 de junio, de puertos de las Islas Baleares y, el Decreto 11/2011, de 18 de febrero, que aprueba el desarrollo y ejecución de determinados aspectos de la Ley de puertos de las Islas Baleares.

Y, finalmente, Murcia mediante la Ley 3/1996, de 16 de mayo, de puertos de la Región de Murcia.

policiales tienen una dependencia directa de los organismos de gestión portuaria constituidos al efecto: La Agencia Pública de Puertos de Andalucía y, el organismo público Ports de la Generalitat, respectivamente, ya que las distintas Ordenanzas relativas al Régimen de Policía y Servicio de los puertos atribuyen a dichos organismos la “tutela inmediata y directa de los servicios de vigilancia y policía” con la finalidad de prevenir y evitar los actos que pongan en riesgo la actividad portuaria regular, así como denunciar las infracciones de carácter administrativo de acuerdo con lo dispuesto en la normativa reguladora de los organismos públicos de gestión portuaria que han servido de referencia en el análisis.

Como consecuencia de la limitación funcional que presenta este tipo de policías portuarias ha de advertirse que, en todo caso, quedan facultadas para requerir a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad su actuación en el mantenimiento de la seguridad y el orden público dentro de las infraestructuras portuarias de titularidad autonómica, competencia que por sí mismas no puede ser desarrollada.

Las anteriores premisas permiten comprobar cómo este tipo de policías portuarias presentan funciones cuasi-testimoniales y residuales respecto a los cuerpos de policía portuaria dependientes del sistema portuario de titularidad estatal. En este sentido, no procede extenderse más, ni intentar aplicar lo expuesto anteriormente al caso autonómico, sin embargo, es preciso señalar que, en virtud de la complejidad y los problemas implícitos del sistema portuario español, las policías portuarias dependientes de los puertos de titularidad autonómica precisan del análisis e implementación de nuevos escenarios de gestión de las políticas públicas de seguridad y protección portuaria que permitan consolidarse como un actor relevante dentro del sistema público de seguridad.

7.3. Medición de los servicios de policía portuaria. Un horizonte necesario

La medición de los servicios policiales, y en concreto los servicios concernientes al marco de actuación de las policías portuarias en España, precisan para su análisis inicial tener en cuenta dos factores²⁵⁴ fundamentales: (1) El cumplimiento del ordenamiento jurídico. Y, (2) la interacción con la sociedad objeto a la que prestan su servicio en los entornos portuarios.

Es lógico pensar que el sumatorio de ambos factores se ha constituido, consecuentemente, en el objetivo clave y esencial de los cuerpos de policía portuaria que operan en nuestro país.

La cuantificación a través de criterios de valor de la medición de los resultados e impactos de la actividad de las policías portuarias españolas -al igual que sucede con el resto de los cuerpos policiales que complementan el modelo policial español-, supone, sin embargo, un ámbito de análisis poco consensuado; en el que la productividad y la eficacia policial no se sustenta, regularmente, mediante una batería de indicadores de resultados. En lugar de ello, toma como criterio para su medición las variables de los procedimientos policiales.

De este modo, los diversos estudios relativos a la medición de los servicios de policía en nuestro país, realizados durante la última década del siglo XX, no se sustentan en el análisis de la medición y la evaluación de la gestión de la actividad policial ordinaria. Su rendimiento, por tanto, se sustentaba fundamentalmente en el cumplimiento de la normativa vigente y en el grado de valoración otorgado por la ciudadanía.

²⁵⁴ Sonnichsen (2000: 265).

A partir de la primera década del siglo XXI, comienza a observarse un cambio en la tendencia de los paradigmas empleados en la realización de los estudios concernientes al rendimiento de los cuerpos policiales españoles²⁵⁵. Así, puede advertirse cómo las tentativas iniciales de medir y cuantificar la actividad policial en su conjunto ha seguido el criterio de los conceptos estadísticos tradicionales como son, a modo de ejemplo, el número de detenciones, o el número y cuantía de las sanciones administrativas impuestas en el ámbito portuario.

Este tipo de medición tradicional basada en la estadística y por ende, sustentada en indicadores de procesos conlleva, desde una perspectiva empírica, la identificación de ciertos inconvenientes de medición que condicionan significativamente la gestión de la actividad policial, fundamentados por la relevancia de los aspectos que se enuncian a continuación:

- Las estadísticas policiales son fácilmente interpretables de modo ambivalente, por lo que los resultados estadísticos puede que no sean precisos con la realidad del rendimiento policial.
- La actividad policial influye parcialmente en los porcentajes utilizados para medir el rendimiento policial -por ejemplo, en el ámbito de los delitos, las detenciones, o las sanciones administrativas-.
- El marco de análisis y conceptual de la actividad policial se presenta de un modo difuso. Esta circunstancia se traduce en una dificultad adicional al presentar una batería de indicadores de actuación que responde a los criterios de medición de un modo preciso.

²⁵⁵ Puede tomarse como ejemplo el Programa Policía 2000 del Cuerpo Nacional de Policía, así como el Plan Estratégico Madrid Seguro de la Policía Municipal de Madrid. En ambos casos, se introduce una cultura de medición de los resultados e impactos basada en indicadores de gestión y estadísticas policiales.

Sentadas las anteriores premisas es preciso señalar que los conceptos estadísticos tradicionales precisaron de un desarrollo de la cultura de medición inicial, así como de la identificación de los rasgos singulares, que dificultarían la medición de los resultados, mediante criterios de eficacia y eficiencia de los servicios policiales. Por tanto, todo ello se traduce en la implementación de nuevos paradigmas de medición, cuya finalidad es la observación directa del impacto real de sus actividades. De este modo, los inconvenientes de medición derivados de la estadística plantearon unos nuevos desafíos en todo lo concerniente a la medición efectiva de la actividad policial en su conjunto. Si bien, puede observarse, desde una perspectiva comparada, que los inconvenientes anteriormente enunciados, no sólo se presentan en el ámbito de la Administración policial, eso es, que desde una perspectiva genérica, este tipo de inconvenientes han afectado a la medición del conjunto de las Administraciones públicas en España.

Diversos autores, entre los que cabe destacar Mayne²⁵⁶, han considerado que las reformas de la medición de los servicios públicos han tenido lugar en el conjunto de las Administraciones públicas, ya que una medición efectiva de los resultados e impactos de su actividad permite plantear las distintas reformas del sector público llevadas a cabo por los distintos niveles de gobierno y, de forma coherente, las enunciadas reformas afectan sobremanera al ámbito policial en su conjunto.

Estos nuevos paradigmas de análisis, que inciden directamente en la gestión del rendimiento de las policías portuarias españolas, no sólo se sustentan en la evolución de las funciones implícitas en estas estructuras, sino que guarda una estrecha relación con la evolución de los modelos de orientación policial analizados en la primera parte de la investigación. La transformación de los modelos de orientación policial

²⁵⁶ Mayne (2000: 32-36).

sustentados en la legalidad, hacia modelos de orientación sustentados en la ciudadanía y, como evolución de éste, orientados hacia la gobernanza ha generado que este tipo de cuerpos policiales precisen la implantación de nuevas metodologías de medición de sus actividades -apoyada en indicadores de gestión- con la finalidad de establecer una retroalimentación -feedback- continua con su entorno, máxime si tomamos a las policías portuarias como actores integrados en la definición de las prioridades policiales en materia portuaria.

El estudio de la extensa literatura que, desde una perspectiva comparada, analiza el rendimiento de los distintos modelos policiales advierte, sin embargo, un reconocimiento de los latentes obstáculos epistemológicos relacionados con la medición de la eficiencia y eficacia del marco de actuación policial en materia de seguridad y orden público, hecho que no queda fuera del ámbito singular de las policías portuarias españolas.

Considerando como referencia lógica los indicadores estadísticos propuestos por autores como Wiebrens ²⁵⁷ o Schneider ²⁵⁸ puede observarse cómo existe un criterio equívoco para medir el rendimiento policial en su conjunto. Por lo cual, el marco de las actividades policiales sintetizado en una medición concreta se manifiesta de modo erróneo²⁵⁹. Siguiendo con el argumento propuesto, autores como Zapico-Goñi²⁶⁰ han sostenido, no obstante, que los criterios de actuación deben sobrepasar la famosa trilogía de la eficacia, la eficiencia y la economía derivada de la Nueva Gestión Pública, desarrollando una serie de elementos de medición en consonancia con las reformas y los nuevos paradigmas de gestión de los cuerpos policiales.

²⁵⁷ Wiebrens (1993).

²⁵⁸ Schneider (1991).

²⁵⁹ Sonnichsen (2000: 266).

²⁶⁰ Zapico-Goñi (2000: 93-128).

Así, desde una perspectiva empírica, puede afirmarse siguiendo las teorías de Sonnichsen que la medición de la actividad policial no puede tomarse como una ciencia exacta, sino que, este tipo de medición, basada en indicadores, intuye las actividades y el rendimiento de las mismas desde una perspectiva con un cierto grado de subjetividad, ya que los mecanismos de medición de la gestión, entre ellos el de la gestión policial, precisan de una capacidad de respuesta, tanto en lo concerniente a las prioridades policiales, como a las prioridades de la sociedad en su conjunto. Desde esta perspectiva, no es difícil comprobar cómo la metodología utilizada para la medición del grado de eficacia de las actividades policiales en su conjunto es sensible a la medición de los resultados e impactos producidos en el entorno sobre el que se desarrolla su ámbito de actuación.

Tres son los rasgos singulares que según Whitaker²⁶¹ deben tenerse en consideración respecto al marco de análisis del rendimiento de las actividades policiales: (1) El consenso difuso sobre el papel que deben desempeñar los cuerpos policiales. (2) El desconocimiento de las consecuencias sociales producidas por la propia actividad policial, así como los distintos condicionantes sociales que influyen de manera significativa en el espectro de la seguridad y del orden público de una determinada sociedad. Y, (3) los obstáculos existentes para acceder a la información de la actividad policial ordinaria.

Sin embargo, en contraposición con lo enunciado por Whitaker, otros autores como Wiebrens²⁶² derivan los problemas de medición del rendimiento policial a las imperfecciones propias de las organizaciones, ya que estas generan una barrera inherente entre los distintos actores

²⁶¹ Whitaker (1982). El autor sostiene que la medición de la actividad policial debe ser entendida como un proceso de aprendizaje continuo que debe sustentarse en los cambios organizativos y funcionales, ya que estos condicionan la actividad policial.

²⁶² Wiebrens (1993).

que interactúan dentro de las organizaciones policiales sobre la medición efectiva de los resultados e impactos de su actividad en el -determinado- entorno en el que actúan. Por tanto, se precisa establecer, de un modo intuitivo, lo que Wiebrens ha categorizado como “lógica compartida” entre todos y cada uno de los miembros que componen la organización o cuerpo policial²⁶³.

7.3.1 Elementos internos y externos que favorecen la medición de los servicios de policía portuaria

El impulso que ha tenido la medición de los resultados e impactos de los servicios policiales en España durante la primera década del siglo XXI, ha sido uno de los condicionantes principales a la hora de abordar nuevos criterios de medición por los cuerpos de policía portuaria dependientes de los puertos de interés general y, que es implementada como respuesta lógica de los nuevos paradigmas de gestión y competitividad portuaria que han tenido lugar en el ámbito internacional.

La medición de los resultados e impactos de la actividad de las policías portuarias en España, en este sentido, ha precisado de una serie de elementos internos y externos que han favorecido a concretar, de un modo particular, los criterios de gestión de este tipo de estructuras policiales.

Entre los elementos internos que han favorecido el desarrollo de una metodología de medición consensuada en este ámbito de actuación destacan los que subsiguientemente se relacionan:

²⁶³ En este sentido, el autor plantea que los esfuerzos de medición resultaran contraproducentes en todo caso, excepto cuándo existiera un acuerdo consensuado y compartido de todos los miembros de la organización policial relativo al alcance y límites de la medición, así como a los criterios que conlleven el enjuiciamiento de la actuación policial.

- El aumento de la complejidad de actividad policial en los entornos portuarios, dada su consideración como infraestructuras críticas del transporte, precisa de nuevas medidas para definir la eficacia y la eficiencia de la actividad policial.
- La definición de los usuarios permanentes y/o estacionarios del puerto como clientes y destinatarios del servicio de policía portuaria.
- Logro de un mayor reconocimiento hacia los cuerpos de policía portuaria, en función de la prestación eficaz y eficiente de los servicios policiales en su ámbito de actuación.
- La mejora de los datos sobre la actuación de las policías portuarias, supone una herramienta de gestión para la toma estratégica de las decisiones relativas a la distribución de los recursos.

No obstante, pueden señalarse como elementos facilitadores externos de la medición:

- El interés de las Autoridades Portuarias por mejorar la gestión financiera y la optimización de recursos.
- Como extensión del elemento anterior, la exigencia de responsabilidad del control presupuestario por parte del organismo público Puertos del Estado.
- La intensificación de las demandas de los usuarios permanentes y/o estacionarios de los puertos en el ámbito de la modernización de la seguridad y protección portuaria.
- El creciente interés por la evaluación de las políticas, programas y planes de seguridad en los entornos portuarios.
- El cambio de los paradigmas tradicionales de la medición de la actividad policial hacia una medición orientada a los resultados e impactos.

- El aumento de la competitividad comercial de los puertos, en función de la eficacia y la eficiencia de los cuerpos de policía portuaria.
- La eficacia y la eficiencia policial proveniente del apoyo de los agentes internos y externos de los entornos portuarios en el marco de las relaciones intergubernamentales.

7.3.2 La implantación de la mejora de medición de las actividades de las policías portuarias en España

El análisis e identificación, de los elementos internos y externos de medición, ha supuesto la reconsideración del enfoque tradicional de la evaluación del rendimiento de las policías portuarias en nuestro país. Esta circunstancia advierte cómo las distintas Autoridades Portuarias que integran el sistema portuario de titularidad estatal han planteado distintos enfoques metodológicos para la mejora de la medición de las actividades de las policías portuarias. No obstante, y dada la complejidad de su análisis, se tomará como referencia lógica el conjunto de mejoras o propuestas de mejora implementadas por las Autoridades Portuarias en función de la magnitud -pequeña, mediana o grande- del cuerpo de policía portuaria que de ellas depende.

Las Autoridades Portuarias españolas en su conjunto tomaron, de modo paulatino, en consideración los nuevos desafíos derivados del marco de actuación de las policías portuarias compartido con el resto de cuerpos policiales que integran el modelo de seguridad pública en nuestro país y, que a su vez, son originarios de la asunción de los nuevos paradigmas de gestión asumidos por las Administraciones públicas españolas a partir de la última década del siglo XX.

Este tipo de desafíos se presentan no obstante como promotores del desarrollo e implantación de un nuevo sistema de medición de resultados e impactos basado en un conjunto de indicadores de la actividad policial que, de un modo efectivo, debían responder a las

especificidades del servicio de policía en los entornos portuarios. Así, los cuerpos de policía portuaria integrados en el sistema portuario de interés general y, por ende, las Autoridades Portuarias responsables de estos cuerpos, realizaron una profunda revisión del sistema utilizado para medir los resultados finales de la actividad policial, fundamentada por la transposición del acervo normativo internacional conexas con la protección y seguridad portuaria, así como por la utilización de métodos de análisis de riesgos que permiten fijar los patrones de actuación de la delincuencia y de los actos antisociales, a los que son susceptibles las infraestructuras portuarias en su conjunto. Esta circunstancia derivó en la restauración del escenario clásico de actuación de las policías portuarias hacia un entorno cambiante y de gran competitividad transnacional.

Tradicionalmente, el sistema de medición de los servicios de policía portuaria en nuestro país –al igual que ocurriera con otro tipo de cuerpos policiales- estaba sustentado en una retroalimentación informal basada en las opiniones de los usuarios permanentes de los puertos, las auditorías internas de cumplimiento de la normativa comunitaria, así como en datos estadísticos ocasionales que medían la actividad del puerto en su conjunto. La evaluación de programas y planes de seguridad y protección portuaria²⁶⁴, por lo tanto, quedaban fuera del sistema de medición inicial.

El proceso de modernización de los sistemas de medición policial en el ámbito estrictamente portuario derivó en un cambio sustancial de las fuentes utilizadas, circunscribiendo la información objeto de análisis

²⁶⁴ Cabe destacar que la medición de programas y planes de seguridad, en nuestros días, es aún una herramienta de gestión por explorar en los puertos españoles. En este sentido, la transposición del acervo comunitario en este aspecto ha estado marcada por una inusual lentitud, no quedando establecido por parte del Ministerio de fomento, en el momento de redacción de esta tesis doctoral, la configuración lógica, así como los límites y funciones de las entidades encargadas de la evaluación de la protección y seguridad de los puertos de interés general.

a los resultados e impactos de sus actividades, así como a los efectos producidos por una acción policial de orientación preventiva -la prevención sustituye a la reacción como mecanismo de actuación policial-.

Las propuestas realizadas por el organismo público Puertos del Estado en este ámbito -informe de gestión y sostenibilidad del sistema portuario de titularidad estatal de diciembre de 2013, 2014 y 2015- han derivado en la implantación de doce espacios de medición diferenciados, en consonancia con el marco de actuación de las policías portuarias como actor preeminente de la esfera relativa a la seguridad y al orden público de las infraestructuras portuarias españolas. De tal modo, se establece una interacción entre los resultados e impactos de la actividad policial con el marco de actuación que, reglamentariamente, corresponde a este tipo de policías. Este fenómeno permite identificar los espacios de medición que a continuación se relacionan:

- El número de sanciones administrativas y la cuantía de las infracciones registradas.
- La ratio de la tasa de seguridad portuaria sobre los gastos totales del servicio de policía portuaria.
- El número de sanciones en materia de tráfico y seguridad vial dentro del recinto portuario y la cuantía de las infracciones registradas.
- El número de inspecciones realizadas mensualmente al transporte de mercancías peligrosas en el ámbito del recinto portuario.
- Expedientes administrativos iniciados.
- Tiempo medio de resolución de los expedientes administrativos.
- El porcentaje de actuaciones conjuntas con las Fuerzas y Seguridad del Estado en un año.
- El porcentaje de actuaciones conjuntas con los servicios externos de protección civil y emergencias en un año.

- El número de actuaciones contra la contaminación marítima accidental en la zona de servicio del puerto.
- El número de actuaciones derivadas de la activación del Plan Interior de Emergencias (PEI).
- El porcentaje de quejas realizadas por los usuarios permanentes y/o estacionales del puerto en relación con la actividad de las policías portuarias.
- Efectos preventivos de la actuación policial.

La configuración en forma de indicador de la actividad policial y de la orientación preventiva como mecanismo de actuación de las policías portuarias, advierte un cambio sustancial en la tendencia del uso de la información generada por el entorno del sistema portuario de interés general. Desde esta perspectiva, el empleo de las percepciones de los usuarios permanentes, así como estacionarios de los puertos, se ha convertido en un dato de valor para medir la actuación de las policías portuarias en nuestro país.

Tomando como base de análisis los espacios de medición, que el organismo público Puertos del Estado establece para la mejora de las mediciones de los resultados en los puertos de interés general, puede observarse cómo este tipo de condicionantes se sustentan en los cinco indicadores clave que se relacionan a continuación, permitiendo la evaluación sistémica de la actividad de las policías portuarias españolas.

- Eficiencia: mide los resultados obtenidos sobre los recursos empleados -humanos, materiales y económicos- en un periodo de tiempo predeterminado.
- Eficacia: establece cuáles son los objetivos conseguidos de un determinado programa o plan previamente implementado.
- Productividad: ratio de los resultados finales obtenidos y de los recursos empleados -humanos, materiales y económicos- en un periodo de tiempo determinado.

- Calidad: mide hasta qué punto los resultados finales obtenidos por las policías portuarias se corresponden con las expectativas iniciales de los usuarios permanentes y/o estacionarios de las instalaciones portuarias.
- Nivel de servicio: ratio de los valores estandarizados que se establecen para definir los resultados del servicio de policía portuaria, a los usuarios permanentes y/o estacionarios del puerto pueden acceder.

El organismo regulador portuario asimismo esgrime que la valoración de los resultados e impactos de la actividad policial precisa la toma en consideración de evaluaciones y documentos facilitadores de la medición real del servicio de policía en los puertos. Por tanto, desde una perspectiva empírica se observa cómo las métricas empleadas responden a un enfoque de multi-indicadores que estimulan la evaluación final -resultados e impactos- de las actividades policiales en su conjunto.

La implantación de las métricas de gestión policial sin embargo, no ha seguido una línea regular en todos y cada uno de los puertos que integran el sistema portuario de interés general. De este modo, algunas de las Autoridades Portuarias cuyo cuerpo policial se corresponde a una magnitud mediana -entre 70 y 120 efectivos-, así como a una magnitud pequeña -menor a 70 efectivos- ha limitado la medición de la actividad de las policías portuarias al marco estadístico tradicional.

La limitación de los recursos, así como una menor actividad comercial, han sido en nuestros días los factores fundamentales por los que los distintos intentos de implantar una batería de indicadores de actuación, que permitieran la medición de los resultados e impactos reales de la actividad de las policías portuarias, puedan considerarse, según los casos, como fallidos. Sin embargo, el conjunto de métricas propuestas en la investigación se manifiesta, en todo caso, redundante

en la planificación y asignación de recursos de los cuerpos policiales objeto de estudio en esta investigación.

El análisis y la observación empírica de la medición de los servicios de las policías portuarias dependientes de los puertos españoles catalogados como de interés general muestra, por lo tanto, una cierta divergencia en la gestión del servicio, así como de sus recursos. El hecho mencionado se contrapone entonces con la noción inicial de que los resultados e impactos de la actuación policial influyen en la competitividad interna de cada una de las Autoridades Portuarias que configuran el sistema portuario de titularidad estatal.

En este contexto, ha de admitirse que las herramientas utilizadas para la medición de los servicios y actividades de las policías portuarias han precisado del conocimiento de los siguientes rasgos esenciales -no siempre singulares, pero en todo caso fuertemente característicos- por los que se diferencian los resultados e impactos finales de la actividad policial y que a su vez, condicionan la gestión de las mismas en los entornos portuarios. (1) Los enfoques experimentales de medición de los resultados de la actividad de las policías portuarias precisan un seguimiento continuo por parte de los responsables de los citados cuerpos policiales, analizando sus impactos, así como la asignación de los recursos. (2) Los enfoques tradicionales basados en la medición de los resultados de la actividad de las policías portuarias relega, según Sonnichsen²⁶⁵, la medición de los recursos y de la actividad, a un tipo de medición de la actuación de carácter intermedio y no a la del resultado final. (3) Las mejoras propuestas en el ámbito de la medición de los resultados e impactos de la actividad de las policías portuarias en nuestro país tratan de incorporar información cualitativa que, conjugada con la información cuantitativa derivada de los datos estadísticos tradicionales, se muestra como precisa para establecer un marco de diferenciación de la complejidad y calidad del cumplimiento

²⁶⁵ Sonnichsen (2000: 280).

de las funciones de los citados cuerpos policiales. Y, (4) las métricas utilizadas para la medición de los resultados e impactos derivados del marco de actuación de las policías portuarias precisan de la implementación de diversos mecanismos de coordinación, cooperación y colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como con el conjunto de las entidades gubernamentales con competencias específicas en materia de extinción de incendios, protección civil y emergencias, salvamento y seguridad marítima, y vigilancia aduanera.

7.4. A modo de conclusión

El estudio de las policías portuarias españolas llevado a cabo en este capítulo arroja como resultado que, en virtud de su propia idiosincrasia y singularidad, estas presentan una serie de rasgos fuertemente característicos como los que a continuación se relacionan:

(1) Una laxa regulación que permite la inclusión de distintos cuerpos policiales en el ámbito de la seguridad y protección del dominio público marítimo-portuario.

(2) La concurrencia de competencias secantes -policía administrativa, tráfico, vigilancia y protección ante emergencias y catástrofes-, así como subordinadas -seguridad ciudadana- con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: diseña un escenario de acción peculiar y diferenciado en el que la actuación de los cuerpos policiales objeto de esta investigación actúan como canalizadores primarios de las demandas ciudadanas de seguridad y protección portuaria. Esta circunstancia se presenta de un modo relevante y virtuoso en función de la propia definición de agentes de la autoridad del dominio público portuario.

(3) Las estructuras organizativas de los cuerpos de policía dependientes de la Administración portuaria estatal responden a una jerarquía piramidal claramente definida y con un escaso grado de

descentralización y diferenciación funcional. Asimismo, estos cuerpos presentan una escasa especialización de la acción policial -en contrapunto con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españolas-. No obstante, presentan una alta orientación al servicio, así como al ciudadano y un alto grado normativo de dependencia funcional y orgánica, por lo que se infiere un estrecho margen de discrecionalidad.

De este modo, el elevado grado de flexibilidad que manifiestan para adaptarse a su entorno no depende tanto de la estructura, sino de la magnitud -tamaño- de este tipo de organizaciones policiales y que guarda correlación con la variable actividad económica y comercial de los puertos.

Un hecho significativo, sin embargo, reside en la propia idiosincrasia de este tipo de cuerpos policiales que se configuran como el objeto central de esta investigación: la provisión pública, cuasi-individual y directa, de la servucción policial por parte de la Administración portuaria española mediante cuerpos policiales creados al efecto supone, desde una perspectiva comparada con los países de nuestro entorno, la identificación de un actor policial singular que en su condición de policía administrativa especial del dominio público marítimo-portuario -policía en sentido irrestricto- acentúa su relevancia en el modelo policial español.

(4) El cuarto rasgo, en cambio, responde a la asunción por parte de los cuerpos de policía portuaria de las distintas métricas e indicadores para la medición y evaluación de impactos finales del servicio esencial que desarrollan en el entorno marítimo-portuario, ya que ello favorece a una mayor interacción con la ciudadanía, a una mayor transparencia y redición de cuentas continua -*accountability*-, así como a una mayor competitividad -fundamento esencial de la Administración portuaria española-.

Sin embargo, el análisis de la medición de los servicios de las policías portuarias adscritas a los puertos de interés general vislumbra la existencia de una cierta divergencia en la gestión del servicio, así como de sus recursos, contraponiéndose este hecho con la percepción inicial de que los resultados e impactos finales de la actuación policial inciden sobre la competitividad interna de cada una de las Autoridades Portuarias que configuran el sistema portuario de titularidad estatal.

En este contexto, no es difícil admitir, por tanto, que las herramientas utilizadas para la medición de los servicios y actividades de las policías portuarias precisan el conocimiento previo de una serie de rasgos esenciales -no siempre singulares, pero en todo caso fuertemente característicos- como son: el seguimiento continuo de los enfoques experimentales de la medición de los resultados e impactos, la medición de los resultados intermedios y finales, la convergencia entre la información de tipo cuantitativo y cualitativo para realizar propuestas de mejora en la medición de los resultados e impactos de la actividad y el curso de acción de los cuerpos de policía portuaria y la integración de los mecanismos derivados de las relaciones intergubernamentales, como métricas reales de la medición de los resultados e impactos finales de la actividad que son objeto principal de estudio en esta investigación.

En definitiva, ha de señalarse que todos y cada uno de los rasgos que caracterizan a las policías portuarias adscritas a los puertos de interés general son susceptibles de ser trasladados a los cuerpos policiales dependientes de los puertos de competencia autonómica, sin embargo, este aspecto no ha sido materializado y, por tanto, no resulta pertinente elevarlo a categoría de análisis, al presentar una exigua implementación competencial de la materia. Ello supone, desde una perspectiva empírica, la configuración de estructuras policiales portuarias de segundo orden y marco competencial limitado.

Capítulo 8

Las policías portuarias en el marco español de relaciones intergubernamentales

8.1. Relaciones intergubernamentales y policías portuarias: mecanismos de coordinación, cooperación y colaboración policial

El análisis de las demandas ciudadanas en materia de seguridad, derivado en mayor medida de un escenario de latente riesgo, ha supuesto en el contexto nacional una reformulación del modelo policial español con objeto de adaptarlo a los principios de eficacia, eficiencia y racionalidad administrativa²⁶⁶. A su vez, y en consonancia con el proceso de reformulación enunciado, puede destacarse que, en la última década, se han producido una serie de cambios en lo que respecta a los paradigmas clásicos de las interacciones entre los ciudadanos y las distintas Administraciones policiales que integran dicho modelo policial en España. De este modo, el alto grado de desafección de la ciudadanía²⁶⁷ frente a la administración garante del libre ejercicio de los derechos y libertades básicas, así como de la seguridad de los ciudadanos ha comportado, no sólo a nivel nacional, sino en el conjunto de los estados europeos una reorganización de los modelos policiales en respuesta a los principios de descentralización, subsidiariedad y autonomía, hecho que ha supuesto transformaciones administrativas y políticas en este ámbito.

La definición del nuevo escenario de gestión policial ha precisado, de igual modo que ha ocurrido con otro tipo de políticas públicas de carácter transversal y sectorial, del diseño y la implementación de

²⁶⁶ Montabes y Rosado (2005: 61).

²⁶⁷ Fuchs y Klingemann (1995).

políticas de seguridad multinivel e incluso supraestatales –adviértase lo expuesto al inicio de esta parte de la investigación en relación con las políticas de seguridad y protección portuarias-, dada la interdependencia administrativa y gubernamental proveniente de la lógica evolución de los sistemas administrativos y políticos. Los espacios competenciales y funcionales parcelados normativamente han sido sustituidos, en este nuevo escenario, por unos nuevos espacios que, si bien el acervo normativo en materia de seguridad y régimen policial se configura como su acotación lógica y formal, introducen un nuevo marco conceptual en el que cobran especial relevancia los principios de coordinación, colaboración y cooperación policial. Ello, supone el diseño de “técnicas de articulación de las complejas relaciones intersubjetivas”²⁶⁸ derivadas de la acción administrativa que, en materia policial, tienen encomendadas los distintos niveles de gobierno españoles.

La implementación de este nuevo escenario de gestión policial, así como de los principios que del mismo emanan, conlleva a la elaboración de políticas públicas de seguridad de un modo coherente, en la que dichos principios tienen un peso específico en el proceso de diseño e implementación. Esta circunstancia permitirá, de forma aproximativa, acotar las dimensiones de cada uno de estos en el marco de las relaciones intergubernamentales, en función de la multiplicidad de actores identificados en el subespacio característico de las políticas públicas de seguridad en los puertos españoles de interés general.

De la noción de relaciones intergubernamentales aportada a principios del siglo XX, por William Anderson²⁶⁹ puede extraerse que este tipo de relaciones precisan de un “importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno

²⁶⁸ Montabes y Rosado (2005: 62).

²⁶⁹ Anderson (1910: 3).

de todo tipo y nivel territorial de actuación” en una determinada actividad administrativa. Por tanto, los mecanismos derivados de las mismas, así como su identificación dentro del espacio de las políticas públicas de seguridad, adquieren mayor relevancia en función del aumento de los entramados organizativos²⁷⁰ que, de modo reticular, implementan distintos mecanismos de interrelación.

Para poder realizar un análisis más aproximativo a las dimensiones conceptuales de las relaciones intergubernamentales, así como a cuál es su incidencia sobre la actividad de las policías portuarias españolas, es preciso presentar en esta investigación los cinco rasgos distintivos y fuertemente característicos aportados por Wright²⁷¹.

- El primero de ellos hace referencia a que las relaciones intergubernamentales sobrepasan, manifiestamente, los mecanismos de actuación gubernamental que emanan del marco constitucional, incluyéndose una multiplicidad de relaciones entre los distintos niveles de gobierno, así como en la esfera de su administración instrumental.
- El segundo está relacionado con el elemento humano de las organizaciones al servicio de las unidades de gobierno. De modo que las actividades y actitudes del personal adscrito a las citadas organizaciones son el verdadero epicentro de las relaciones entre los distintos tipos de gobierno. En este sentido, el autor manifiesta que “no existen relaciones entre gobiernos, sino que de un modo singular, se producen relaciones entre las personas que dirigen las distintas unidades de gobierno”.
- Como extensión del rasgo descrito anteriormente, se encuentra en tercer lugar, el relativo al continuo contacto e intercambio de información derivada de las relaciones entre los empleados

²⁷⁰ Rose (1985).

²⁷¹ Wright (1988).

públicos que comparten una serie de competencias concurrentes. Entre las cuales se encuentran los mecanismos informales de interacción en las organizaciones, tal y como señala Agranoff²⁷², al identificar que el componente central de las relaciones intergubernamentales es la consecución de que los “diversos asuntos” de la agenda política “salgan adelante”.

- Como cuarto rasgo significativo, Wright indica que todo tipo de empleado público -ya sea de distinto nivel de gobierno, o bien de distinta Administración- es, de un modo potencial, un actor participativo en los procesos de toma de decisiones de carácter intergubernamental.
- Finalmente, y como quinto rasgo característico puede advertirse cómo las relaciones intergubernamentales se caracterizan por su vinculación con los espacios y subespacios identificados de las distintas políticas públicas, ya sean estas transversales o sectoriales.

Por ello, las dimensiones del concepto de relaciones intergubernamentales, así como su aplicación a la lógica policial son incidentes, tal y como manifiesta Agranoff²⁷³ a los clásicos enfoques constitucionales y legales, tanto en lo relativo a las segmentaciones de los distintos niveles de gobierno como a la acotación lógica de su marco de actuación competencial.

Ahora bien, sentadas las anteriores premisas se infiere cómo, dentro del contexto que regula el modelo policial español, se han producido distintas reformas desde su configuración inicial. En este sentido, procede recordar que, si bien el bloque de constitucionalidad (Constitución, Leyes Orgánicas de desarrollo y Estatutos de Autonomía) del modelo policial no ha sido fruto de reformas totales o parciales, la adaptación de la compleja organización policial de nuestro país a los

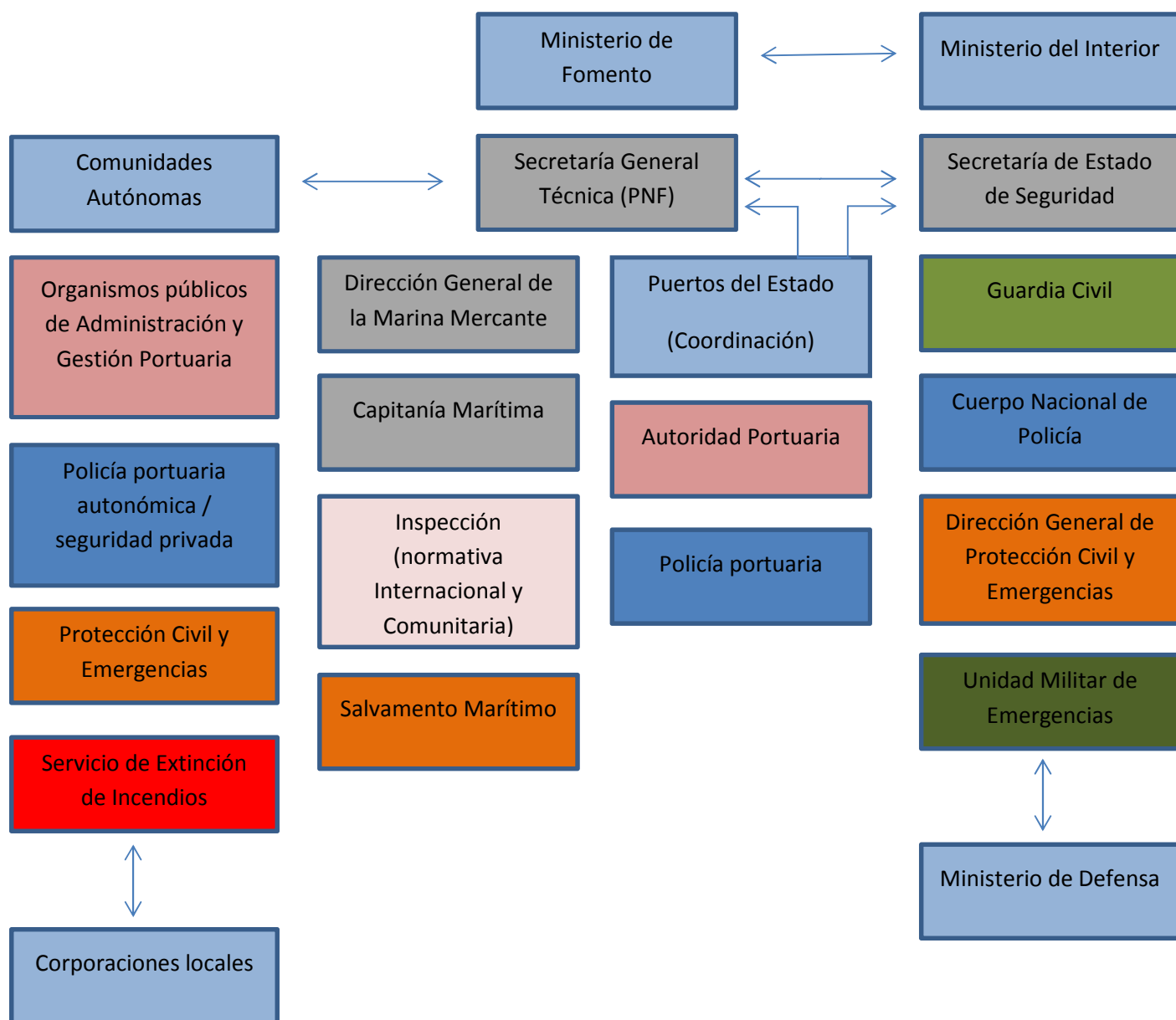
²⁷² Agranoff (1993: 89).

²⁷³ Agranoff (1993: 90).

nuevos escenarios de gestión –precisando para ello del diseño y de la implementación de las políticas de seguridad desde una perspectiva multinivel- ha derivado de las distintas transformaciones que, singularmente, responden a un ámbito bilateral de negociación compleja mediante la implementación de los mecanismos lógicos de las relaciones intergubernamentales: la coordinación, la colaboración y la cooperación policial.

Es preciso destacar, en este sentido, cómo en la esfera del sistema portuario español los distintos actores concurrentes en el ámbito de actuación de la seguridad y protección portuaria se han implementado mecanismos de coordinación, colaboración y cooperación para la prestación no permanente de los servicios derivados del ejercicio de sus funciones y, que ha generado, en los actores participantes, un nuevo marco de interacción orientado a colaborar mutuamente y a suministrarse información de modo recíproco en aquellas materias de actuación concurrente. Recuérdese que dentro de la esfera de la seguridad y protección portuaria, no solo se identifican como actores a aquellos puramente policiales, ya que dadas las dimensiones, es decir el alcance y los límites de las funciones de las policías portuarias adscritas a los puertos de interés general, el mapa actoral se amplía a otro tipo de organismos multinivel como son: los servicios autonómicos y locales de protección civil y extinción de incendios, la sociedad estatal de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR) dependiente del Ministerio de fomento, la Unidad Militar de Emergencias (UME), dependiente del Ministerio de defensa, o el Servicio de Vigilancia Aduanera (SVA), dependiente de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Figura 4. Mapa de actores clave identificados en el escenario de seguridad y protección portuaria en España



Fuente: Elaboración propia

8.1.1 La coordinación policial en los entornos portuarios

Desde una perspectiva genérica, el análisis del principio de coordinación policial, así como la acotación de sus dimensiones -alcance y límites del concepto-, muestra una cierta ambivalencia en función del enfoque empleado para su estudio. Así, una perspectiva clásica permite que este principio haya sido analizado, en los diversos estudios académicos y científicos cuyo objeto es el modelo policial español, desde un enfoque jurídico derivado del derecho administrativo. Desde esta óptica, el principio de coordinación policial se sustenta como una *herramienta* normativa de articulación asimétrica y subordinada de las relaciones administrativas entre los diferentes cuerpos policiales que integran el modelo.

Desde el ámbito administrativista, por tanto, el principio de coordinación tiene como finalidad fundamental la de corregir los problemas de armonización entre los distintos órganos y/u organismos administrativos que sobrepasen las dimensiones naturales del principio de jerarquía. De tal modo, las relaciones derivadas del principio de coordinación son complementarias de las relaciones derivadas del principio de jerarquía, ya que su finalidad es la de conseguir un funcionamiento armónico de las distintas Administraciones policiales. Ello implica que el citado principio, desde su sentido más estricto, necesita de “la existencia de un poder que realiza una función constante de solución de conflictos y armonización de actuaciones”²⁷⁴. Es decir, que la coordinación, desde esta óptica, se sustenta en una relación de tipo asimétrico entre el coordinador y los coordinados, al prevalecer el primero frente a los segundos en el marco de las competencias policiales que son propias de un órgano u organismo determinado, y no

²⁷⁴ Baena (1984: 93).

tener, el principio de jerarquía, “cabida en las relaciones entre administraciones diferentes”²⁷⁵.

Siguiendo con el análisis de la coordinación policial desde un enfoque administrativista, es preciso advertir cómo la consecución del funcionamiento armónico de órganos y/u organismos no relacionados jerárquicamente para el cumplimiento de unos objetivos comunes a la vez que coherentes con la acotación lógica de su marco funcional, precisa del diseño e implementación de técnicas orgánicas y funcionales de coordinación²⁷⁶.

Desde la perspectiva de la Ciencia Política el concepto supone, sin embargo, una acotación lógica y formal ampliada de sus dimensiones. Es decir, el principio de coordinación policial se institucionaliza en el elemento vertebrador y de equilibrio de la descentralización policial de los Estados, sea esta territorial o funcional, a través de las relaciones intergubernamentales.

En el ámbito de las policías portuarias puede observarse, por tanto, cómo el principio de coordinación debe entenderse desde una doble perspectiva diferenciada.

²⁷⁵ Montabes y Rosado (2005: 65).

²⁷⁶ Se entiende por técnicas orgánicas de coordinación policial a aquellas estructuras creadas para una misión concreta en las que se aglutinan diversos cuerpos policiales que, si bien no tienen competencias de prestación o ejecución, su función, de modo singular, se sustenta en la coordinación de órganos y/u organismos no jerarquizados con competencias policiales comunes.

Sin embargo, las técnicas funcionales de coordinación hacen referencia a una actuación procedimental de los distintos órganos y organismos con competencias y objetivos en materia policial concurrentes, de modo que puedan manifestar su criterio o conocimiento de lo realizado en la materia, así como la comunicación recíproca entre citados órganos y organismos.

En primer lugar, tomando como referencia el principio de jerarquía, es el organismo público Puertos del Estado quien tiene atribuidas, a través de la normativa reguladora de los Puertos del Estado y de la Marina Mercante, la función de coordinación de las policías portuarias adscritas a los puertos de interés general. De este modo, el principio de coordinación responde, desde un enfoque administrativista, a la idoneidad de Puertos del Estado para establecer: (1) El marco normativo de los Reglamentos de Policía de cada una de las Autoridades Portuarias. (2) La homogeneización de los cuerpos de policía portuaria respecto a sus funciones y medios técnicos. Y, (3) fijar las estructuras organizativas básicas, así como los criterios de selección, formación y promoción de este tipo de policías.

Es preciso señalar, entonces, que, en el marco de las citadas competencias, el principio de coordinación se consigna, junto con el de jerarquía, en un elemento de hecho no abstracto.

Una segunda perspectiva derivada del enfoque de las relaciones intergubernamentales, se encuentra en la aplicación del principio de coordinación entre los distintos actores con competencias policiales, así como de protección civil, emergencias, extinción de incendios y salvamento marítimo que, de modo concurrente, actúan en los ámbitos portuarios de interés general. Así, tomando como referencia lógica el artículo 103 de la Constitución española se deduce que el conjunto de las Administraciones públicas –sean de carácter funcional o instrumental- “deben servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación (...)”. Este precepto constitucional extensible, de un modo lógico, a las Administraciones portuarias en un sentido genérico repercute tanto en la normativa vigente reguladora del modelo policial español como en la reguladora del modelo portuario de competencia estatal, al establecer para ello una

manifiesta voluntad de coordinación y cooperación recíproca en aquellas materias de seguridad y protección de carácter concurrente.

El espacio descrito anteriormente pone de manifiesto que el principio de coordinación, por sí sólo, es incapaz de responder a las complejas relaciones que se establecen entre los distintos actores con competencias secantes en la esfera de la seguridad y protección portuaria, ya que, como se ha podido observar con anterioridad, estas no siempre responden a un ejercicio de autoridad previamente definido, así como consensuado.

Llegados a este punto parece oportuno, con la finalidad de acotar de un modo lógico el alcance del principio de coordinación, introducir otros dos elementos de análisis como son: los principios de cooperación y colaboración policial. Aunque desde una perspectiva primigenia, los citados principios puedan suponerse como opuestos e incluso, en ocasiones, homónimos -hecho que deriva en una cierta ambivalencia- al principio de coordinación, en realidad, estos se configuran no sólo como elementos complementarios, sino que resultan insoslayables en el análisis de “la realidad de la praxis política”²⁷⁷ y administrativa en materia policial. Esta consecuencia deriva, por tanto, de la coherencia lógica de actuación que, a través de los principios de eficacia y eficiencia, permite la prevención de ciertas disfunciones en el sistema de distribución de competencias.

8.1.2 Cooperación y colaboración policial

La relación existente entre los principios de coordinación, cooperación y colaboración policial se manifiesta en el análisis de un nuevo paradigma surgido en el marco de las relaciones intergubernamentales de las policías portuarias españolas. Como ha podido deducirse con anterioridad, el principio de coordinación, precisa

²⁷⁷ Montabes y Rosado (2005: 65).

de una relación asimétrica entre los distintos actores que actúan en el escenario de las políticas de protección y seguridad portuaria. Sin embargo, la incardinación de los principios de cooperación y colaboración en el marco de las referidas relaciones intergubernamentales suponen una relación entre semejantes sustentada en actos voluntarios de los órganos y/u organismos públicos que participan en las relaciones de cooperación y colaboración, independientemente de cuál sea la concurrencia respecto a las capacidades y a los recursos, así como a los ámbitos de competencia.

No obstante, dada la complejidad y la cierta ambigüedad que supone la utilización de los distintos principios en la esfera de las relaciones intergubernamentales que resultan del propio diseño del sistema portuario de competencia estatal, se optará en esta investigación por acotar el marco interpretativo existente entre ambos principios.

Así, el principio de cooperación hace referencia al marco de actuación conjunta entre los distintos cuerpos policiales que tienen competencias concurrentes en el ámbito portuario, a través de una situación de igualdad y con un poder de decisión compartida sobre las actuaciones policiales.

Sin embargo, el principio de colaboración hace referencia a la ayuda recíproca en el ejercicio de una competencia cuya titularidad recae sobre el cuerpo policial que recibe la ayuda, y no en el cuerpo que la presta. Por tanto, su relación no está basada en una posición de iguales.

El análisis de las premisas conexas con la integración de los principios de coordinación, cooperación y colaboración policial en el marco de las relaciones intergubernamentales dadas en la esfera de la seguridad y protección portuaria, permite advertir cómo los estos actúan a modo de pilares esenciales en este tipo de relaciones:

interactuando entre sí y, configurándose como los elementos vertebradores de las técnicas de articulación administrativas. Si bien, aunque la coordinación debe entenderse como el principio general por el que se rigen las relaciones intergubernamentales concernientes al ámbito de actuación relacional surgido entre los distintos actores identificados en el escenario comprendido por la seguridad y protección portuaria, no es menos cierto, que los principios de cooperación y colaboración son los encargados de dar coherencia a la actuación pública, sin tener por ello que recurrir al monitoreo y control continuo del marco de las actuaciones de relación asimétrica que tiene lugar entre los actores policiales y de intervención que operan en los entornos portuarios.

8.1.3 El Comité Consultivo de Protección del Puerto como técnica de articulación de las Relaciones Intergubernamentales

Tras la entrada en vigor del Real Decreto por el que se establecen las medidas para la mejora de la protección de los puertos y del transporte marítimo²⁷⁸, el Comité Consultivo de Protección del Puerto se constituye en la técnica antonomástica de la articulación de las relaciones intergubernamentales en materia de seguridad y protección de los entornos portuarios.

Desde esta perspectiva, el referido Comité Consultivo, y de igual modo que ocurre con las Juntas de Seguridad en el ámbito autonómico,

²⁷⁸ Real Decreto 1617/2007, de 7 de diciembre, por el que se establecen las medidas de protección de los puertos y del transporte marítimo (*BOE* de 20 de diciembre). Por el que se transpone la Directiva comunitaria 2005/66/CE del Parlamento y el Consejo, de 26 de octubre de 2005 (*DOUE* de 15 de diciembre), sobre la mejora de la protección portuaria, con lo que se asegura –según su disposición de motivos– que las medidas de protección establecidas por el Reglamento (CE) nº 725/2004 se benefician adicionalmente de la implantación de una mejora de la protección aplicada al resto de la zona de actividades portuarias.

local o aeroportuario, se configura en cada uno de los puertos de titularidad estatal en el mecanismo esencial de las relaciones intergubernamentales, al tener por objeto la prestación del asesoramiento preceptivo -y altamente vinculante- en el desarrollo de las directrices y de los procedimientos que permitan un mejor diseño e implementación de los medios y medidas de seguridad y protección, así como la adecuación de los recursos de cada uno de los órganos y/u organismos públicos intervinientes en el subespacio de las políticas de seguridad y protección portuaria.

Ha de señalarse, que la configuración del Comité consultivo de protección portuaria queda integrada, en cada caso, por los siguientes actores: (1) Un representante designado por la Autoridad Portuaria, que presidirá dicho Comité. (2) Un representante de la capitanía marítima. (3) El oficial de protección del puerto, que actuará como Secretario del Comité. (4) Un representante de la delegación del Gobierno. (5) Un representante de la Administración de aduanas. (6) Un representante por cada uno de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado con competencias en el puerto. (7) Un representante de la Comandancia Naval. (8) Un representante de la Administración responsable en materia de protección civil. Y, (9) un representante de la Administración responsable del control sanitario.

El marco competencial de esta técnica de articulación de las relaciones intergubernamentales en los entornos portuarios responde, asimismo, al ejercicio de las siguientes funciones: (1) La aprobación de su reglamento interno de funcionamiento. (2) El desarrollo de los procedimientos y protocolos de coordinación, cooperación y colaboración entre los organismos y entidades participantes, y entre ellas y el resto de los órganos u organismos con competencias concurrentes en materia de seguridad y protección de los buques, de las instalaciones portuarias y de los puertos. (3) La propuesta de sugerencias y recomendaciones hacia la autoridad nacional competente

en materia de protección marítima y portuaria -Secretaría General de Transportes del Ministerio de fomento²⁷⁹- con la finalidad de formular mejoras relativas a la protección del transporte marítimo de los buques, así como de los puertos y de las instalaciones portuarias. (4) La emisión de los informes relativos a la evaluación y al plan de protección del puerto -incluyendo sus modificaciones-, con carácter previo a su aprobación. (5) La asistencia a la Autoridad Portuaria en situaciones de crisis. Y, (6) la colaboración en el diseño e implementación de los ejercicios y prácticas de protección de los puertos e instalaciones portuarias.

La perspectiva lógica proveniente de la composición y funcionamiento del órgano aquí analizado, permite comprobar cómo la técnica de articulación relacional en los entornos portuarios emerge y se consolida como un nuevo espacio reticular de interacción entre los actores policiales que, con competencias concurrentes, operan en la esfera de los puertos de interés general. Y ello es así con independencia de cuál sea la estructura territorial del Estado que configura el sistema, así como el modelo en el que se sustentan las relaciones socioeconómicas en este tipo de ámbitos.

²⁷⁹ La Secretaría General de Transportes dependiente del Ministerio de fomento, como autoridad nacional competente en materia de protección marítima y portuaria, le corresponde, asimismo, en el ámbito superior de sus competencias, la función de ser el Punto Nacional de contacto para la seguridad y la protección marítima y portuaria.

Tabla 10. Colaboración y cooperación interministerial en las actividades de seguridad y protección marítimo-portuaria

ACTOR RESPONSABLE	ACTIVIDAD	ACTOR COLABORADOR	ACTOR COOPERADOR	INSTRUMENTO
Ministerio de Fomento (DGMM)	Seguridad de la vida humana en la mar y en la navegación	Policía Portuaria	Armada	RD. 1545/2007
	Salvamento Marítimo	Policía Portuaria	Armada y Ejército del Aire (SAR)	Ley Orgánica 5/2005
			Guardia Civil	Acuerdos de Colaboración y Cooperación
	Protección del medio marino	Policía Portuaria	Armada y Ejército del Aire (SAR)	Acuerdos de Cooperación
Ministerio de Fomento (DGMM) y Defensa	Control del tráfico Marítimo	Salvamento Marítimo	Armada	Ley 27/1992
Ministerio de Fomento (Autoridades Portuarias/Policías Portuarias)	Protección de buques y puertos	Guardia Civil	Armada	Ley 27/1992 y RD. 1617/2007
Ministerios del Interior y Defensa				
Ministerio de Fomento (SASEMAR)	Salvamento, auxilio y remolques marítimos	Policía Portuaria	Guardia Civil y Armada	Ley 27/1992
Ministerio de Defensa				
Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (AEAT/SVA)	Lucha contra el contrabando marítimo	Guardia Civil	Armada; Ejército del Aire (SAR), y Policía Portuaria	Decreto 1002/61; Ley Orgánica 2/1986, y RD. 246/1991
Ministerio del Interior				
Ministerio del Interior (Guardia civil)	Vigilancia de costas y fronteras	Policía Portuaria	Armada y Ejército del Aire (SAR)	Ley Orgánica 2/1986, y RD. 246/1991
Ministerio del Interior (CICO)	Tráfico de estupefacientes	Guardia Civil	Armada; Ejército del Aire (SAR), y Policía Portuaria	Acuerdo interdepartamental
Ministerio del Interior (DGPCyE)	Protección Civil y Emergencias	Policía Portuaria y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad	Policía Portuaria; Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y UME	Ley 2/1985 y RD. 1097/2011

Fuente: Elaboración propia

8.2 Las policías portuarias en un escenario de administración única policial

La justificación de incluir en la investigación un epígrafe dedicado a la administración única policial la encontramos en el debate actual sobre la eficiencia policial en el sistema de seguridad pública portuaria, eso es, si debe haber un solo cuerpo policial que desarrolle la función de seguridad en los puertos españoles, o, por el contrario, tiene sentido seguir con la actual dualidad policial.

Volviendo a lo primigenio del debate es preciso extraer, en primer lugar, qué es aquello que entendemos como administración única policial²⁸⁰. El concepto metapolítico de administración policial única hace referencia a que para cada función no debe existir más de actor policial atribuido para realizarla. Por lo tanto, ello quiere decir que de forma axiomática se aceptaría que un único cuerpo policial sería el encargo de realizar dicha función, mediante procesos de reasignación de competencias, y, consecuentemente, siguiendo uno de los postulados básicos de la teoría de la organización racional, la supresión de actores innecesarios al entender que representarían funciones tautológicas en un escenario de acción determinado, la seguridad de las infraestructuras portuarias.

Sin embargo, de lo anteriormente expuesto se desprende una complicación inicial no exenta de interés político, económico y social: Cuál de los actores debe ser el suprimido, lo cual, tal y como plantea Garrido Falla²⁸¹, “un problema de racionalización organizativa adquiere, pues, nuevas dimensiones”.

²⁸⁰ Véanse los estudios sobre administración única de Garrido Falla (1993) y Rodríguez Arana (1997).

²⁸¹ Garrido Falla (1993: 8).

Cabe señalar, llegados a este punto, que la administración única policial guarda una estrecha relación con el sistema de federalismo ejecutivo o de ejecución alemán, que en la práctica sustenta que los cuerpos policiales del Estado deben acotar sus competencias ejecutivas exclusivamente a aquellos asuntos de seguridad nacional, mientras que el resto de cuerpos policiales serán los garantes de la seguridad en cada uno de los determinados escenarios de acción policial, es decir, que en el caso que nos ocupa, la policía portuaria sería el único actor responsable de la seguridad, en sentido irrestricto, en su ámbito de actuación.

En contraposición a la administración única policial han sido diversos autores²⁸² los que han planteado que el propio concepto genera confusión, al no responder con exactitud a lo que puede ser entendido como una verdadera administración única, ya que, en todo caso, las policías estatales seguirán ejerciendo aquellas labores de seguridad nacional en el escenario marítimo-portuario, coexistiendo ambos cuerpos policiales y compartiendo un escenario de actuación cuasi-secante. De este modo, los defensores de esta teoría argumentan que no sería preciso hablar de administración policial única, sino de una eficaz ampliación de competencias hacia las policías portuarias, ya que incluso manteniendo las tesis absolutas de que la seguridad es una competencia exclusiva y excluyente del estado²⁸³, la lógica descentralización funcional reserva a los actores policiales estatales funciones con un alto grado de especificidad y, por tanto, el actor policial encargado de resolver los problemas ordinarios de seguridad dependerá de la administración más próxima al ciudadano, permitiendo una mayor eficacia y eficiencia de la acción policial en su conjunto.

²⁸² Véanse los estudios de Peces-Barba, Parejo y Aguilar, al respecto (1992).

²⁸³ Tesis que según Barcelona Llop (1999) no es mantenida en su total literalidad por muchos autores, e incluso por el Tribunal constitucional.

En este sentido, numerosos son los actores del sistema que, en la actualidad, están trasladando a la agenda gubernamental la clásica reivindicación de equiparar a las policías portuarias con el resto de cuerpos policiales que conforman la esfera de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; así se desprende de las distintas iniciativas llevadas a cabo por los actores sociales -Centrales sindicales- y sectoriales -responsables de seguridad portuaria-, al considerar necesario establecer una serie de modificaciones legislativas que posibiliten la definición de un marco jurídico específico para los cuerpos de policía portuaria, bien a través de una norma específica, o bien mediante su inclusión en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad²⁸⁴.

En definitiva, expuesto lo anterior, no es posible saber si, como se ha argumentado, la propuesta de la administración única policial en el sistema portuario de interés general, o, en cambio, el escenario dual ampliado supone una reconfiguración del actual modelo policial en España; aunque ciertamente invita a muy serias reflexiones.

8.3. A modo de conclusión

Del análisis abordado a lo largo de este capítulo es preciso destacar preeminentemente dos de los elementos clave que, a nuestro juicio, permiten intuir la convergencia de los cuerpos de policía portuaria adscritos al sistema portuario de interés general con el resto de estructuras y actores policiales que configuran el modelo policial español.

²⁸⁴ En este contexto, podemos tomar como referencia lógica a la Autoridad Portuaria de Tarragona, ya que, actualmente, se encuentra inmersa en un proceso de profesionalización del Cuerpo de policía portuaria para la integración plena de las competencias de seguridad y protección, que como policía especial, le encomienda la Ley de Puertos y el Código Internacional PBIP.

El primero de estos elementos se corresponde con los distintos mecanismos implementados que derivan de las relaciones intergubernamentales: los escenarios de gestión policial en una tipología de Estado, que aunque unitario, altamente descentralizada precisan del diseño e implementación de políticas públicas de seguridad multinivel y por tanto, multiactoral que permitan la coordinación, cooperación y colaboración policial a través de los distintos canales diseñados al efecto.

El análisis lógico del subespacio de las políticas públicas de seguridad y protección portuaria permite establecer que las relaciones intergubernamentales -relaciones interpoliciales²⁸⁵ en el marco de la investigación propuesta- desempeñan un papel esencial en el natural desarrollo del escenario configurador de la seguridad de las infraestructuras portuarias, ya que de ellas derivan una singular técnica de articulación como es el Comité consultivo de protección del puerto, epicentro del diseño de las políticas, planes y programas de seguridad, así como del reparto competencial en cada uno de los puertos que constituyen el sistema portuario estatal.

En segundo lugar, del debate abordado sobre las policías portuarias en el escenario de administración única policial cabe señalar la actual propensión (*mainstream*) por el que numerosos actores del sistema están trasladando a la agenda gubernamental la recurrente reivindicación de equiparar a las policías portuarias con el resto de cuerpos policiales que conforman la esfera de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; así se desprende, coyunturalmente, de las distintas iniciativas llevadas a cabo por los actores sociales y sectoriales, al considerar necesario abordar una serie de modificaciones legislativas

²⁸⁵ Término que me permito utilizar en la investigación como extensión lógica de las relaciones existentes entre los distintos cuerpos que integran el modelo policial español, y que guarda una estrecha analogía con el concepto de relaciones intergubernamentales.

que posibiliten la definición de un marco jurídico específico para los cuerpos de policía portuaria, bien a través de una norma específica, o bien mediante su inclusión en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Capítulo 9

Conclusiones

(1) La presente investigación, cuyo objeto de estudio es la estructura, actividad y evolución de las policías portuarias españolas, permite salvar una laguna importante dentro del actual panorama de los estudios científico-sociales circunscritos a los cuerpos policiales españoles.

En este sentido, puede afirmarse que han sido numerosos los estudios que, desde los distintos ámbitos de las Ciencias Sociales, se han analizado de un modo inconcluso el conjunto de cuerpos policiales que configuran el sistema de seguridad pública en nuestro país, así como el modelo policial en el que se integran. Sin embargo, escasos son los que han abordado la investigación de las policías portuarias españolas como cuerpo de policía administrativa especial del dominio público portuario que a través de su propia condición emergen como elementos configuradores del modelo policial español y condicionan la acotación lógica y formal de las dimensiones -límites y alcances- del citado modelo.

Esta investigación proporciona, consecuentemente, al estudio del modelo policial español la identificación y análisis de un actor elemental que permite completar el mapa de actores en el que, de un modo singular, se sustenta el sistema de seguridad pública de nuestro país. Asimismo, proporciona una acotación de las dimensiones normativas y empíricas del mismo, así como su grado de dependencia del sistema socio-político en el que se integra.

(2) Las policías portuarias españolas se configuran como una pieza secundaria pero significativa y nada irrelevante dentro del conjunto de actores policiales que coexisten en el modelo policial español.

La determinación de la seguridad y protección portuaria como un subespacio singular y fuertemente característico de las políticas públicas de seguridad supone, como marco de actuación de los cuerpos españoles de policía portuaria, la precisa identificación de la acción gubernamental, ya sea de modo racional o de modo incremental. De modo emergente a estos nuevos paradigmas surgen las policías portuarias como un actor condicionante en el proceso configurador del modelo policial español.

En definitiva, este tipo de cuerpo policial actúa y se legitima como canalizador primario de las demandas de seguridad que emanan del entorno comprendido por el dominio público portuario, al identificarse como un actor esencial dentro del ciclo de acción gubernamental que deriva del diseño y de la implementación de las políticas públicas de seguridad y protección portuaria.

(3) Significativamente, el precedente del Real Cuerpo de Celadores y Guardamuelles del Estado fundamenta de un modo explícito y reiterado el argumento legitimador de la propia existencia de las actuales policías portuarias en nuestro país y, acaso en mayor medida, de la preservación de su condición de autoridad pública.

Desde esta perspectiva, el análisis empírico de los cuerpos españoles de policía portuaria arroja como resultado que sus antecedentes se remontan al siglo XVIII, con la constitución del Real Cuerpo de Celadores y Guardamuelles del Estado. Dicho cuerpo tenía desde su creación la misión fundamental, en función de sus

especialidades, de la protección de las zonas de atraque y fondeo marítimo, vigilancia y regulación del tráfico marítimo procedente de América, así como la protección de los buques dentro de la zona de actividad portuaria, además de las funciones de inquisición y arribada, estando investido para ello como agentes de la autoridad pública. Este hecho determina significativamente el precedente, su marco normativo, así como la legitimidad que en nuestros días permite configurar e integrar a las policías portuarias como un actor relevante y fuertemente característico del actual modelo policial español (véase epígrafe 7.1. pp. 220 y ss.).

(4) Los cuerpos de policía portuaria españoles constituyen el principal elemento específico del sistema que determina el subespacio relativo a las políticas públicas de seguridad y protección portuaria, en el cual participan, asimismo, un conjunto de actores determinantes y fuertemente característicos como son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (Guardia Civil, Cuerpo Nacional de Policía, Policías autonómicas y Policías locales), el Servicio de Vigilancia Aduanera, las unidades o efectivos de protección civil, emergencias, extinción de incendios y salvamento marítimo, así como -y de modo auxiliar- los efectivos de seguridad privada dependientes de las instalaciones concesionarias integradas en el dominio público portuario (véase epígrafe 7.2.1. pp. 230 y ss.).

Los actuales paradigmas de gestión de la seguridad y protección portuaria derivados de la normativa estatal reguladora de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, suponen una manifiesta concreción de los distintos cuerpos de policía dependientes de cada una de las Autoridades portuarias que integran sistema portuario estatal. Por tanto, dichos cuerpos se configuran como el elemento característico y específico del sistema de seguridad pública en la esfera marítimo-portuaria. No obstante, cabe argumentar que en dicho sistema, desde

una perspectiva empírica y funcional, a esta tipología de cuerpos policiales se le atribuye funciones de policía especial del dominio público portuario, en el que participan, de modo recíproco, una red de actores públicos y privados que desarrollan funciones concurrentes y, en muchos casos, compartidas en el sostenimiento de la seguridad y la protección de la Administración portuaria. Por tanto, puede hablarse aquí de un modelo reticular de gobernanza de la seguridad portuaria.

(5) A pesar de que los cuerpos de policía portuaria poseen funciones similares en el ámbito del dominio público portuario a los de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la actividad de los primeros se encuentra materialmente supeditada al criterio de las segundas.

Es preciso destacar en este aspecto, que aunque las policías portuarias se configuran y emergen como el elemento central de la seguridad en el dominio público marítimo-portuario, su propia configuración como policías administrativas especiales produce que toda su acción, ya sea inicial o de carácter finalista, así como la determinación de sus funciones, sean estas exclusivas, compartidas o subordinadas (véase tabla 9, página 239) esté supeditada formalmente a los criterios que, en su marco normativo, tienen atribuidas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, máxime si estas quedan circunscritas al mantenimiento de la seguridad ciudadana.

Desde esta perspectiva no es difícil comprobar, por tanto, cómo las policías portuarias precisan del desarrollo de mecanismos efectivos y singulares de coordinación y colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el desarrollo lógico de sus funciones, las cuales podríamos denominar como concurrentes dado el estrecho margen de discrecionalidad con el que cuentan en la actualidad los

cuerpos de policía portuaria para su efectivo desarrollo e implementación.

(6) El surgimiento, consolidación y desarrollo de las policías portuarias españolas deriva de la amalgama de necesidades e interrelaciones, así como de la propia evolución del modelo de organización territorial, y, por tanto, de los criterios específicos de distribución territorial de competencias en materia portuaria.

La concepción moderna de las policías portuarias deriva de un marco de interrelaciones que va más allá de la acción administrativa encargada de la limitación de las libertades entre particulares y la salvaguarda de la seguridad ciudadana, permitiendo así el normal desarrollo de la acción administrativa. En este sentido, el surgimiento, la consolidación, el desarrollo y la propia actividad de las policías portuarias españolas supera el mero ejercicio de la autoridad, al adquirir una mayor dimensión de servicio público. Por tanto, la acción de estos cuerpos policiales responde a la necesidad de nuevos paradigmas de gestión que, de un modo transversal e integrador, interactúan con todos y cada uno de los actores de la comunidad portuaria por el hecho de ser sujetos susceptibles de la acción policial.

Así, los criterios territoriales de distribución de competencias juegan un factor determinante en la investigación, ya que la observación directa demuestra como cierto que la compleja tipología y configuración del Estado español se perfila en variable independiente del análisis de los actores que conforman el modelo policial. Recuérdese llegados a este punto, la configuración de competencias en materia portuaria a favor del Administración General del Estado en los puertos de interés general, así como el razonamiento de reparto funcional entre los distintos actores policiales, enunciado con anterioridad, y por la que se

establecen criterios de supeditación de la acción de las policías portuarias por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

(7) El análisis de los cuerpos de policía portuaria en España contribuye a profundizar en el conocimiento de la complejidad y singularidades del actual modelo policial español.

La configuración asimétrica del poder territorial en el caso español supone la identificación analítica de un modelo policial complejo en el que radica la asimetría de las estructuras policiales que emanan de la Constitución de 1978. Un espacio como el aquí descrito supone todo un reto para el investigador a la hora de identificar cada una de las categorías de análisis -actores policiales- que configuran el sistema. Como ha podido enunciarse con anterioridad, el grado de descentralización se presenta como uno de los factores con mayor incidencia en la dimensión e indeterminación del modelo policial de nuestro país. Desde este prisma, la complejidad lógica del modelo de Estado unitario altamente descentralizado (Estado de las Autonomías) supone la identificación de un elevado número de cuerpos policiales, dependientes tanto de la administración funcional como instrumental, que en virtud de las competencias secantes en materia de seguridad pública precisan de un alto grado de consolidación de los mecanismos de coordinación, cooperación y colaboración policial.

El denominado bloque de constitucionalidad es por tanto el que, desde un prisma normativo, configura el mapa de actores policiales que integran el modelo: policías dependientes del Gobierno de la Nación (Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía), policías dependientes orgánica o funcionalmente de las comunidades autónomas (policías autonómicas y Unidades de Policía Adscritas), policías dependientes de las Corporaciones locales, y, finalmente, policías de carácter administrativo especial.

La planteada indefinición del modelo advierte que, más allá de la identificación formal del mapa de actores, representa cierta tibieza a la hora de establecer una categoría de análisis que con rigor defina y acote lógicamente y formalmente el modelo policial español, tanto en el aspecto normativo como en el ámbito puramente empírico.

(8) Las policías portuarias emergen y se consolidan en España respondiendo a una singular y concreta característica como es la de policía administrativa especial, cuyo ámbito definido de actuación es el dominio público portuario.

Tomando como referencia de análisis el acervo normativo español en materia de seguridad pública, se advierte en este sentido una clara diferenciación que parte de las dimensiones del propio concepto de policía. Así, dando como cierto que la conceptualización del término distingue dos dimensiones singulares y fuertemente características como son: las policías en sentido estricto y las policías administrativas especiales. Desde una perspectiva empírica ha podido extraerse a lo largo de esta investigación que las policías portuarias españolas, en su singular condición de policías administrativas especiales, desarrollan funciones de modo compartido con los cuerpos de policía en sentido estricto en materia de protección ciudadana.

En este sentido, el articulado y exposición de motivos de la Ley Orgánica 4/2015, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, establece que, dentro de las potestades de policía administrativa especial, este tipo de cuerpos policiales intervendrá como autoridad en materia de seguridad pública dentro de los espacios que normativamente queden establecidos. Este hecho supone, dado el objeto de estudio, que el espacio de actuación queda determinado por la esfera del dominio público portuario de un modo restrictivo. Por lo tanto, la configuración de las policías portuarias españolas como policías administrativas

especiales del dominio público portuario determina la acotación lógica y normativa de estos cuerpos policiales.

(9) Los cuerpos españoles de policía portuaria responden de modo fiel al modelo empírico de gestión “land-lord port”, sin incorporar elemento alguno característico de los modelos “private port” o “tool port”. En consecuencia, se confirma adicionalmente la tendencia general de que los sistemas de gestión de los servicios de policía adoptados por la Administración portuaria determinan la configuración concreta y fuertemente característica de los cuerpos de policía portuaria.

Los actuales escenarios de gestión, así como los distintos modelos de organización adoptados por la Administración portuaria determina, desde una perspectiva teleológica, la configuración de cuerpos propios de policía portuaria para la prestación finalista de la servucción policial en los entornos portuarios. El análisis empírico demuestra que, en función de la titularidad o de la naturaleza de la organización prestataria de este tipo de servicio, la configuración del agente variará sustancialmente.

Considerando el modelo español de administración y gestión portuaria como referencia lógica de nuestro estudio, puede advertirse que la configuración de cuerpos policiales en el ámbito portuario (Autoridades Portuarias en los puertos catalogados como de interés general, y Organismos públicos portuarios en los puertos de competencia autonómica) responde a un tipo de gestión determinado, en el que tanto la gestión directa del servicio, como la provisión pública del mismo -aunque sea esta compartida-, determina la configuración finalista del objeto de estudio. Recuérdese que responden a una categoría fuertemente característica: policía administrativa especial del dominio público portuario.

(10) Las policías portuarias surgen, evolucionan y se desarrollan impulsadas y asociadas a factores de diverso tipo, unos de carácter político, económico, territorial, y otros estrictamente policiales o de seguridad pública.

A lo largo de la investigación desarrollada ha podido observarse cómo son distintos factores los que de un modo u otro condicionan la propia existencia de las policías portuarias españolas, así como la identificación de las mismas como un actor relevante del modelo policial.

El actual marco regulador de esta tipología de cuerpos policiales lleva implícito, por consiguiente, que los mismos emergen, evolucionan y se desarrollan como estructuras de acción policial de primer orden que, con un territorio previamente definido y unas funciones de carácter exclusivo y cuasi-definitorias, configuran el marco de actuación policial y, por tanto, de la seguridad pública de la Administración portuaria.

Junto a los factores territoriales y de seguridad pública pueden advertirse otros de tipo económico y político. En este sentido, la competitividad interna y externa, a la que están sometidos en la actualidad los puertos españoles, lleva aparejada que los propios modelos de gestión de las policías portuarias deben responder a criterios economicistas sustentados en los preceptos derivados de la nueva gestión pública en su conjunto. Dicho lo anterior, las policías portuarias, al considerarlas una realidad dentro del modelo policial español, legitiman tanto su existencia como su acción en los factores políticos que las condicionan y que a través de la emergencia de nuevos escenarios de gestión policial –del mismo modo como ocurre con otro tipo de políticas públicas transversales y sectoriales–, precisan del diseño e implementación de políticas de seguridad multinivel e incluso supraestatales.

(11) La misión de los cuerpos españoles de policía portuaria se encuentra fuertemente condicionada por el modelo de orientación policial (relación entre actores policiales y ciudadanía) que de forma implícita se ha adoptado.

La propia concepción de los modelos de orientación policial configura la misión de las estructuras policiales dependiendo de las características propias de cada modelo, máxime si el análisis se circunscribe a los cuerpos de policía portuaria españoles. El análisis de estos factores permite establecer que una orientación policial sustentada en la vigilancia y control supone que la misión policial se fundamenta en el control continuo de las actitudes y comportamientos de los ciudadanos. Los modelos de orientación legalista, sin embargo, configuran una misión sustentada en el control estricto, independientemente de sus dimensiones, del acervo normativo en materia portuaria y, por tanto, configura una acción policial de relaciones con el entorno limitadas.

La evolución de la misión de las policías objeto de estudio se encuentra en la configuración de modelos policiales de orientación ciudadana, así como, de modo experimental, de orientación a la gobernanza. Ambos suponen, desde una perspectiva empírica, modelos cuya misión gravita en torno al ciudadano, ya que es considerado el epicentro de toda acción policial.

En definitiva, el análisis arroja como resultado que la interacción con el ciudadano, así como la legitimación de la actuación de los cuerpos de policía portuaria españoles, queda sustentada en la propia misión, que de modo taxativo, define los elementos configuradores de la acción policial de cada uno de los modelos enunciados.

(12) En lo relativo a la relación existente entre el sistema de seguridad pública y el posicionamiento y peso específico de los cuerpos de policía portuaria, de modo especial destacan un conjunto de elementos organizativos y estructurales que configuran la acción policial de este tipo de cuerpos:

a) Las policías portuarias se presentan como organizaciones complejas (véanse las tesis Schein y Ramío expuestas, pp 60 y ss.) que asumen funciones y competencias exclusivas, compartidas y subordinadas en materia de seguridad y protección portuaria, en su condición de agentes de la autoridad pública y policía administrativa especial del dominio público portuario.

b) La estructura de estos cuerpos policiales presenta un comportamiento homogéneo respecto a sus funciones que, con una jerarquía de mando diferenciada y claramente definida, responde a un escaso grado de descentralización, así como de diferenciación funcional y de especialización, hecho que se contrapone manifiestamente con la propia idiosincrasia del resto de cuerpos policiales que integran el modelo policial español-.

c) El conjunto de cuerpos de policía portuaria dependientes de los puertos de interés general poseen un peso específico dentro del modelo policial español. En este sentido, y desde una perspectiva comparada, el número de efectivos de policía portuaria -2674 en el año 2014- permite observar una mayor envergadura de este cuerpo policial respecto a otros de similar naturaleza (Servicio de Vigilancia Aduanera, SVA), así como de otros de naturaleza diferenciada (Policía Foral de Navarra, y Cuerpo General de la Policía Canaria). Sin embargo, el análisis empírico demuestra que la magnitud de efectivos adscritos a la Administración portuaria de titularidad estatal no responde a un esquema homogéneo, siendo la variable tráfico portuario, entendida como la actividad

económica de mercancías y personas, la que permite validar la correlación del número de efectivos agregados a cada Autoridad Portuaria al inferir que la fluctuación agregada de la actividad económica se corresponde, en todo caso, con la fluctuación del tamaño o magnitud de los cuerpos de policía portuaria adscritos a los puertos de interés general (véase página 251).

(13) Los cuerpos de policía portuaria españoles se enmarcan dentro de la esfera del modelo policial español, dada la concepción normativa y empírica del concepto de seguridad ciudadana.

La convergente misión de la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades públicas que modula la idiosincrasia de los cuerpos de policía portuaria, actores que integran el modelo policial español, guarda una estrecha relación con las dimensiones formales del concepto de seguridad ciudadana (protección y mantenimiento de la tranquilidad en el conjunto de la ciudadanía).

Desde este prisma, las dimensiones del concepto de seguridad ciudadana, ya sea tomada desde una perspectiva genérica o estricta, se configuran en el espacio normativo y social como el elemento vertebrador e integrador de las policías portuarias en el sistema de seguridad pública y, por tanto, en el modelo policial, al presentar un carácter especial y un ámbito administrativo de actuación diferenciado.

Tomando como referencia el marco normativo, así como el análisis empírico, puede advertirse que la seguridad ciudadana, vista desde la perspectiva de la función policial, no es una competencia exclusiva y excluyente de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Ello confirma la hipótesis principal planteada, ya que, como se ha podido argumentar en la investigación, son las propias dimensiones del concepto de seguridad ciudadana las que permiten, sustantivamente,

que los cuerpos españoles de policía portuaria, dada su condición de policía administrativa especial, se integren en el modelo.

(14) El escenario de gestión de las policías portuarias queda adicionalmente determinado por el marco normativo internacional, así como por el diseño y la implementación de las políticas públicas de seguridad y protección portuaria que de él se derivan.

Las transformaciones sufridas por las infraestructuras portuarias desde la segunda mitad del siglo XX suponen una evolución de las dimensiones clásicas de los puertos españoles. La integración puerto-ciudad y su puesta en valor como infraestructura comercial y esencial para el desarrollo económico del país, así como la interfaz buque-puerto ha supuesto un nuevo contexto singular en el que el acervo de la normativa internacional y comunitaria, de obligada transposición para los Estados integrantes, configura un nuevo escenario de gestión de la seguridad y protección portuaria. De dicho escenario deriva el diseño y la implementación de las políticas públicas de seguridad circunscritas a este determinado contexto.

El espacio aquí descrito pone de manifiesto que las policías portuarias españolas encuentran su escenario de actuación, así como su desarrollo, al amparo de los distintos condicionantes que se asocian, de un modo fuertemente característico, a la seguridad y protección del puerto en su conjunto. En este sentido, cabe señalar que las infraestructuras portuarias están insertas en aquellas catalogadas como crítica, dado que su actividad es indispensable y no permite soluciones alternativas. Por lo tanto, no sólo las herramientas que derivan del análisis de riesgos y de la planificación de los medios y medidas de seguridad son esenciales en este escenario, ya que las propias policías portuarias, desde una perspectiva pragmática y empírica, son los

actores vertebradores del escenario de gestión de la seguridad y protección portuaria.

(15) El ámbito de actuación de las policías portuarias en España queda determinado por las propias características del sistema portuario español, en virtud de su singular condición.

Los cuerpos españoles de policía portuaria, ya dependan de los puertos de interés general, o de los puertos de titularidad autonómica, actúan en un ámbito singular y determinado en mayor medida, por su condición de policías administrativas especiales del dominio público portuario. En todo caso, y aunque resulte obvio, el sistema portuario español se configura como un espacio exclusivo –aunque no excluyente– de actuación de las policías portuarias españolas, si bien el ámbito de actuación descrito resulta clarificador, ya que ha sido concebido con la ambigüedad y discrecionalidad que caracterizaba al sistema portuario español hasta la última década del siglo XX.

Desde esta óptica, se determina que la delimitación competencial del Estado y de las comunidades autónomas en materia portuaria supone la configuración de un nuevo sistema portuario que responde a los nuevos paradigmas internacionales de gestión, ya que propician procedimientos desburocratizados de una gestión pública conforme a criterios de corte empresarial: autonomía, flexibilidad, agilidad y control de gestión.

Las policías portuarias, como cuerpo policial que se circunscribe a un servicio concreto de prestación directa por parte de las Autoridades Portuarias u Organismos públicos autonómicos de gestión portuaria, adaptaron sus estructuras a esta nueva realidad, identificando su ámbito de actuación con la singular condición que este tipo de cuerpos policiales tiene legitimada normativamente por la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

(16) El marco de actuación de los cuerpos españoles de policía portuaria se presenta de modo difuso e impreciso al carecer, en nuestros días, de una normativa específica que configure el marco antonomástico de su regulación e integración efectiva en la esfera de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En la actualidad, existe una indudable indefinición e indeterminación respecto al marco de actuación exclusivo y excluyente de las policías portuarias españolas (estructuras públicas que desarrollan una función policial de carácter cuasi-integral en los entornos marítimo-portuarios). Por tanto, la laxa regulación normativa a la que está sometida este tipo de policías -recuérdese que el Reglamento de Policía de los puertos de interés general del Estado se encuentra en fase de borrador desde el año 2011- genera ciertas disfunciones respecto a su integración en el modelo policial español como Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, indeterminación que también puede observarse, desde una perspectiva empírica, en los distintos conflictos de competencias que en el ámbito de la seguridad ciudadana emergen y se consolidan en los puertos de interés general entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los cuerpos de policía portuaria.

(17) Las estructuras organizativas de los cuerpos de policía portuaria dependientes del sistema portuario de titularidad estatal presentan un alto grado de flexibilidad para adaptarse al entorno, así como al desarrollo de sus funciones.

La observación analítica de la estructura de las policías portuarias de ámbito estatal arroja como resultado una cierta homogeneidad, pese a estar insertas en un escenario de acción diferenciado como es el espacio vinculado a la seguridad y protección del dominio público portuario.

De este modo, el conjunto de los elementos estructurales, aunque se sustentan en una jerarquía piramidal claramente definida y con un estrecho margen de descentralización y diferenciación funcional –hecho que se contrapone con otros cuerpos policiales españoles desde una perspectiva comparada–, responde a una cierta flexibilidad que les permiten adaptarse con facilidad a los cambios producidos en el entorno, máxime si este se percibe de modo cambiante. Recuérdese, en este sentido, el alto grado de competitividad interna y externa de la Administración portuaria española (véanse los epígrafes 1.2. pp 17 y ss. y 5.1. pp 176 y ss.). Por otro lado, la adaptación de su estructura al desarrollo de las funciones, reguladas con cierta laxitud, se muestra de modo cambiante y, analíticamente, con un estrecho margen de discrecionalidad motivado por su singular condición de policías administrativas especiales del dominio público portuario.

(18) La coordinación, cooperación y colaboración, como herramientas de las relaciones intergubernamentales, determinan el marco de interacción de las policías portuarias con los distintos actores públicos relacionados con la seguridad y la protección portuaria (FCS y CPAE), advirtiéndose su funcionamiento como mecanismo esencial para el sostenimiento del sistema de seguridad pública en los entornos portuarios.

Las múltiples demandas en materia de seguridad que son generadas por la sociedad en su conjunto precisan, en un marco de gestión complejo como es el modelo policial español, de la reformulación del marco clásico de relación de los cuerpos policiales. La finalidad esencial de dicha reformulación se basa en la implementación de respuestas en forma de políticas públicas de seguridad en un espacio de acción policial multiactoral, multinivel y supraestatal. Desde esta perspectiva se vislumbra cómo el ámbito de acción enunciado precisa para el sostenimiento de la seguridad pública la identificación y puesta

en marcha de las distintas herramientas derivadas de las relaciones intergubernamentales –término análogo al de *relaciones interpoliciales*–, como son la coordinación, la cooperación y la colaboración policial.

La convergencia e interacción entre las citadas herramientas supone la acotación lógica y formal del espacio concerniente a la seguridad y protección portuaria en el que los diversos actores participantes en una u otra categoría comparten competencias y funciones secantes que, indeterminadamente, se configuran de un modo esencial en la planificación operativa del escenario de seguridad pública. Y ello es así con independencia de los principios que dicho escenario lleve aparejados y que, lógicamente, presentan un peso específico en el proceso –genérico o particular– de diseño e implementación de las políticas pública de seguridad.

Este tipo de mecanismos, por tanto, son esenciales en el escenario de la seguridad y protección portuaria al adquirir mayor relevancia para el sostenimiento del sistema de seguridad pública, máxime si a estos los observamos como entramados gubernamentales y administrativos complejos que implementan distintos mecanismos de interacción.

(19) La medición de la gestión de los servicios de policía portuaria favorece el marco relacional entre estos cuerpos policiales y el entorno con el que se relacionan (véase el epígrafe 7.3. pp 257 y ss.).

El análisis de los resultados arrojados por los informes de gestión y sostenibilidad del sistema portuario de titularidad estatal –años 2013, 2014 y 2015– permite concluir que los factores convergentes que derivan del cumplimiento del ordenamiento jurídico, así como de la interacción policía-sociedad, se presentan de modo determinante para el establecimiento de estándares de medición de la eficacia de los cuerpos de policía portuaria españoles. Esto es así como consecuencia de que la evolución de este tipo de cuerpos policiales no sólo se sustenta en la

adaptación temporal de la normativa reguladora de los Puertos del Estado y de la Marina Mercante, sino que del análisis enunciado puede inferirse la relación existente con la propia evolución de los modelos orientadores de la acción policial.

De este modo, las policías portuarias, al inspirarse en dichos modelos, precisan del diseño e implantación de nuevas metodologías de medición que, a través de indicadores de gestión, permitan la retroalimentación continua con su entorno; elementos que, de un modo singular, son determinantes para la identificación del grado de transparencia y de rendición de cuentas *-accountability-* de los cuerpos policiales objeto de esta investigación. En este sentido, recuérdese que el escenario de acción de las policías portuarias, determinado por el marco jurídico y de un modo empírico por las políticas de seguridad y protección portuaria, deriva de un modelo de gestión versátil, caracterizado por la escasez de recursos en un contexto de alta competitividad nacional y supranacional, donde la seguridad y, por ende, el marco de acción policial se presentan como fundamentales. En definitiva, es preciso destacar que la medición, así como la identificación de los elementos internos y externos que favorecen la misma, resultan esenciales en la estimulación de las relaciones de las policías portuarias con su entorno.

(20) Dentro de los cuerpos de policía portuaria se advierte la existencia de dos casos singulares y, por tanto, no equiparables por su naturaleza, sus funciones y envergadura a los demás: se trata de los “cuerpos de policía portuaria” dependientes de la Junta de Andalucía y de la Generalitat de Cataluña y cuyo ámbito de actuación se circunscribe, singularmente, a la vigilancia del dominio público en instalaciones portuarias de refugio, pesqueras, de abrigo y de recreo, en función de las competencias autonómicas en materia de gestión portuaria (véase el epígrafe 7.2.3. pp 253 y ss.).

Dentro de la categoría de análisis de las policías portuarias españolas, se configuran de modo paralelo dos cuerpos policiales adscritos a los puertos autonómicos de la Junta de Andalucía y de la Generalitat de Cataluña. Recuérdese que la competencia autonómica en la materia se circunscribe de modo taxativo a puertos deportivos, pesqueros, de abrigo y de refugio, singularmente.

No obstante, y aunque siguen un criterio regulador común en lo que concierne a su catalogación como policías administrativas especiales del dominio -autonómico- público portuario, así como a la de agentes de la autoridad en el desarrollo de sus funciones, este tipo de policías portuarias modelan un ámbito de actuación competencial y funcional mucho más restrictivo que los ya enunciados para los cuerpos policiales dependientes de los puertos de interés general. Este hecho se pone de manifiesto en el estudio de los rasgos singulares y fuertemente característicos que presentan los cuerpos autonómicos de policía portuaria: las funciones propias e indivisas derivadas de la vigilancia -que no seguridad- y control portuario e inspección del cumplimiento del acervo administrativo que regula el funcionamiento del puerto.

El análisis funcional, por tanto, indica que estos cuerpos policiales se presentan como estructuras policiales de segundo orden y con competencias residuales o cuasi residuales en comparación con las policías portuarias dependientes del sistema portuario de titularidad estatal.

(21) En definitiva, del estudio de las policías portuarias españolas se extrae que las mismas se configuran como un elemento sustancial e integrador del modelo policial español.

El planteamiento normativo, así como el análisis empírico del objeto de esta investigación, permite observar cómo la configuración actual de los cuerpos policiales interdependientes del sistema portuario estatal queda estrechamente relacionada con el resto de los cuerpos policiales integrantes del modelo. La estructura, actividad y evolución de las policías sobre la que se sustenta el estudio aquí presentado, describe a un actor, no novedoso pero sí desconocido, que configura una categoría de análisis fuertemente característica del modelo policial español, las policías administrativas especiales del dominio público portuario.

Desde esta óptica, se percibe que estos cuerpos policiales actúan en forma de canalizadores primarios de las demandas de seguridad provenientes de su entorno que, una vez identificadas, las transforman en políticas públicas y programas de seguridad y protección portuaria, máxime si a estos los ubicamos en escenarios globales y de alta competitividad caracterizados por la múltiple participación de actores internacionales que actúan con un acervo normativo común y altamente identificable, como es la seguridad marítimo-portuaria.

La observación directa de los cuerpos analizados permite, no obstante, definir que su naturaleza civil como cuerpo no armado, su orientación empírica hacia la ciudadanía y sus estructuras de tipo orgánico que permiten un alto grado de flexibilidad para adaptarse al entorno en el que están imbricados -altamente cambiante-, suponen que estos respondan, en función del modelo de gestión portuaria, a una prestación directa del servicio por la Administración portuaria española. Esta esencial y fundamental circunstancia, como ya ha podido advertirse

a lo largo de la investigación, infiere significativamente en las dimensiones funcionales y competenciales, así como en el marco de acción de las relaciones entre los distintos actores que comparten competencias secantes o cuasi secantes en el escenario de la seguridad y protección portuaria.

Tercera parte

Referencias bibliográficas y anexos documentales

A. Referencias bibliográficas y documentales

- Aguirre Ramíres, F. (2000), "Responsabilidades emergentes de las nuevas formas operativas en el transporte internacional". *Anuario de Derecho Marítimo*, 7: 262-318.
- Agranoff, R. (1993), "Las Relaciones Intergubernamentales y el Estado de las Autonomías", *Política y Sociedad*, 13: 87-105.
- Agranoff, R. (1996), "Las relaciones y la gestión intergubernamentales", en R. Bañón i Martínez y E. Carrillo Barroso, eds., *La nueva Administración pública*. Madrid: Alianza.
- Agranoff, R. y Bañón i Martínez, R. (1998), *El Estado de las Autonomías ¿Hacia un nuevo federalismo?*. Vitoria: IVAP.
- Aguilar Villanueva, L.F. (2005), *Gobernanza y gestión pública*. México D.F.: Fondo de cultura económica.
- Aguilar Villanueva, L.F. (2007), "El aporte de la Política Pública y la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza". *Reforma Democrática*, 39.
- Aguilar Villanueva, L.F. (2014), "Las dimensiones y los niveles de la gobernanza". *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1: 11-36.
- Aja Fernández, E. (2003), *El Estado Autonómico*. Madrid: Alianza.
- Alcántara, M. y Martínez, A. (2001), *Política y gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Almond, G. A. y Powell, G. B. (1978), *Comparative Politics: System, Process and Policy*. Boston: Little Brown.
- Albi Ibáñez, E. et al. (2000), *Gestión pública*. Madrid: Ariel.
- Althusser, L. (1969), *Para leer el capital*. México D.F.: Siglo XXI.
- Álvarez Sobredo, M. (1994), "Seguridad pública y bienestar social". *Cuadernos de Trabajo social*, 7: 141-163.
- Amoedo, C.A. (1994), *Policía autonómica e seguridade pública*. Santiago de Compostela: EGAP.
- Anand, S. (2006), "Infrastructure Protection and Cyber Security". *Lecture Notes in Computer Science*, 3975: 319-330.

- Ancinas García, JR. (1999), "El sistema portuario en el siglo XX. Aportaciones tecnológicas en ingeniería marítima". *Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, 49: 45-53.
- Anderson, W. (1960), *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Antón Barberá, F. y Soler Tormo, J.I. (2000), *Administración policial*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ariño Ortiz, G. (1993), "La nueva empresa público-privada". *Cuenta y razón*, 78-79: 37-50.
- Aristegui Fradua, I. (2002), *Análisis de la profesión policial con especial referencia a la policía autónoma vasca: La Ertzaintza*. Vitoria: Gobierno Vasco.
- Arroyo Martínez, I. (2000), "Privado y público en los puertos españoles". *Anuario de Derecho Marítimo*, 17: 205-234.
- Arroyo Martínez, I. (2003), "Problemas jurídicos relativos a la seguridad de la navegación marítima: referencia especial al Prestige". *Anuario de Derecho Marítimo*, 20: 23-62.
- Aspinwall, M. y Schneider, G. (2000), "Same Menu, Separate Tables: The Institutionalism Turn in Political Science and the Study of European Integration". *European Journal of Political Research*, 38: 1-36.
- Baena de Alcázar, M. (1982), "La función pública en la Constitución y en las leyes orgánicas", en VV.AA., *Administración y Constitución*. Madrid: Tecnos.
- Baena de Alcázar, M. (1984), *Organización administrativa*. Madrid: Tecnos.
- Baena de Alcázar, M. (1985), *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos.
- Ballbé Mallol, M. (1983), *Orden público y militarismo en la España constitucional*. Madrid: Alianza.
- Ballbé Mallol, M. (1990), "Deu anys de seguretat i policia autonomiques". *Revista Catalana de Derecho Público*, 12.
- Ballbé Mallol, M. (1996), *Modelos policiales comparados*. Madrid: Ministerio del Interior.

- Bang, Ho-Sam. (2009), "Port Jurisdiction and Article 218 of the UN Convention on the Law of Sea". *Journal of Maritime Law and Commerce*, 40: 291.
- Bañón i Martínez, R. y Carrillo Barroso, E. (1997), *La nueva Administración pública*. Madrid: Alianza.
- Bañón i Martínez, R. (1997), "Los enfoques para el estudio de la Administración pública: orígenes y tendencias actuales", en R. Bañón y E. Carrillo, comps., *La nueva Administración pública*. Madrid: Alianza.
- Banton, M. (1964), *The Policeman in the Community*. Londres: Tavistock.
- Barcelona Llop, J. (1998), *Policía y Constitución*. Madrid: Tecnos.
- Barletta, G. (1992), "Evolución de la imagen de la policía y nuevos condicionantes". *Revista Harlax*, 6: 166-201.
- Barrachina Juan, E. (1992), *Diccionario de derecho público*. Madrid: PPU
- Bauman, Z. (2011), *Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global*. México D.F.: Fondo de cultura económica.
- Bayley, D. (1985), *Patterns of Policing*. Nueva Jersey: New Brunswick.
- Beck, U. (1992), *Risk Society*. Londres: Polity Press.
- Beck, U. (1998), *World Risk Society*. Cambridge: Polity Press.
- Begines, J. L. P. (2005), "The EU Law on Claassification Societies: Scope and Liability Issues". *Journal of Maritime Law and Commerce*, 36. 4: 487- SS.
- Bernardi Gil, X. (1998), "Los nuevos poderes de las Comunidades Autónomas sobre los puertos de interés general". *Revista Vasca de Administración Pública*, 52: 101-143.
- Berkley, G.E. (1969), *The Democratic Policeman*. Boston: Beacon Press.
- Betancor, O. y Trujillo, L. (2000), "Privatizaciones de infraestructuras: puertos y aeropuertos", *Economistas*, 84: 351-356.
- Bhattacharjee, A. (2012), *Social Science Research: Principles, Methods and Practices*. Florida: USF.
- Bislev, S. (2004), "Globalization, State Transformation, and Public Security". *IPSA*, 25: 281-296.

- Bittner, E. (1970), *The Functions of the Police in Modern Society*. Maryland: Chevy Chase NIMH.
- Blume, A. (2002), "A Proposal for Funding Port Dredging to Improve the Efficiency of the Nation's Marine Transportation System". *Journal of Maritime Law and Commerce*, 33: 37-90.
- Bodin, J. (2006), *Los seis libros de la República*. Madrid: Tecnos.
- Bosch, J.L., Farras, J., Martín, M., Sabaté, J. y Torrente, D. (2004), "Estado, mercado y seguridad ciudadana: Análisis de la articulación entre la seguridad pública y privada en España". *Revista Internacional de Sociología*, 39: 107-137.
- Bovaird, T. y Löffler, E. (2009), *Public Management and Governance*. Londres: Routledge.
- Bozeman, B. (1998), *La gestión pública. Su situación actual*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Breñosa Sáez de Ibarra, B. (2013), "El proceso de elaboración de la normativa española de protección de las infraestructuras críticas", en F. J. Vanaclocha, dir., *Marco legal y de gestión de la protección de infraestructuras críticas en España*. Madrid: McGraw-Hill.
- Brooks, M.R. (2004), "The Governance Structure of Ports". *Review of Networks Economics*, 3-3: 168-183.
- Brugué, Q. y Subirats, J. (1996), *Lecturas de gestión pública*. Madrid: INAP.
- Burns, T. y Stalker, G.M. (1994), *The Management of Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Caminal Badía, M. (1996), *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- Canales Aliende, J. M. (2000), "Los retos de la nueva gestión pública local en España". *Revista de Estudios Locales*, 39: 34-41.
- Canales Aliende, J. M. (2007), *Lecciones de Administración y Gestión Pública*. Alicante: UA.
- Canales Aliende, J. M. y Romero, A. (2015), "Posibles perspectivas del modelo territorial del estado español". *Advocatus*, 24: 221-226.
- Cardona Escanero, G. (1996), "La policía institución histórica". *Los Municipales*, 1: 2-8.

- Carmona Pérez, C. (2013), “Marco conceptual del sistema español de infraestructuras críticas”, en F. J. Vanaclocha, dir., *Marco legal y de gestión de la protección de infraestructuras críticas en España*. Madrid: McGraw-Hill.
- Carmona Pérez, C. (2014), “Modernización y modelo policial español: Estudio de caso de la Unidad de Policía Adscrita a la Junta de Andalucía”, en R. Bañón y R. Tamboleo, dirs., *La modernización de la gestión y los asuntos públicos*. Madrid: Universidad Complutense.
- Carmona Pérez, C. (2015), “La modulación de las organizaciones policiales ante una ciudadanía exigente: una perspectiva sistémica”, en R. Bañón y R. Tamboleo, dirs., *Ideas para la gobernanza*. Madrid: Fragua.
- Carrillo Donaire, J. (2009), “Seguridad y calidad productiva: de la intervención policial a la gestión de riesgos”. *Revista de Administración Pública*, 178: 89-142.
- Castells Arteché, J.M. (1997), *El modelo policial en el Estado español*. Barcelona: IEA.
- Cerbán, M. (2008), “La competitividad portuaria de los puertos de titularidad estatal”. *Economistas*, 116: 277-282.
- Cerny, P. G. (1990), *The Changing Architecture of Politics. Estructure, Agency, and the Future of the State*. Londres: Sage.
- Chalom, M. et al. (2001), *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: El papel de la policía*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Chlomoudis, P. (2004), “European Port Policy: The Movement Towards a Long-Term Strategy”. *Lloyd’s Maritime and Commercial Law Quarterly*, 2: 269.
- Choup, A. (2006), “Calculate Risk: Why Civic Leaders Turn to Politics”. *IPSA*, 27: 285-300.
- Closas, C. (1994), “Teorías sobre la integración”. *Revista de Estudios Políticos* 85: 339-364.
- Cordner, G.W. y Scarborough, K.E. (2010), *Administration Police*. New Providence: LexisNexis.
- Cortés García, F. (2003), “El tráfico marítimo y la actividad portuaria”. *Boletín ICE Económico*, 2758: 27-31.

- Castells Arteché, J.M. (1988), *La policía autónoma*. Oñati: IVAP.
- Cerrolaza Gómez, A. (1987). “Policías autonómicas”. *Revista de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior*, 109.
- Cullimore, K. y Dong-Wook, S. (2002), “Port Privatization Policy and Practice”. *Transport Review*, 22-1: 55-75.
- Curbet, J. (1983), “Los orígenes del aparato policial moderno en España”, en J. M. Rico, dir., *Policía y sociedad democrática*. Madrid: Alianza.
- Curbet, J. (1983), “El modelo policial español”, en J. M. Rico, dir., *Policía y sociedad democrática*. Madrid: Alianza.
- Curbet, J. (1987), *La policía del Quebec: Un model per Catalunya?*. Barcelona: Policia y Societat.
- Dávila, C. (2006), *Historia de la policía autónoma vasca (1936-2006)*. Bilbao: Elea argitaletxea.
- Del Nero Benítez, E. (2007), “Los conflictos competenciales en las intervenciones Puerto-Ciudad: un ejemplo en las Palmas de Gran Canaria”. *Revista de Obras Públicas* 3480: 19-38.
- Del Nero Benítez, E. (2007) “Incidencia de la normativa reguladora de los efectos ambientales sobre el proceso de planificación portuaria”. *Revista Derecho de las Telecomunicaciones*.
- Del Nero Benítez, E. (2008), “Planificación de los puertos estatales y la ordenación del territorio”. *Revista de Obras públicas*, 3491: 39-64.
- Denninger, E. (2000), “Derechos humanos, dignidad humana y soberanía estatal”. *Revista Derechos y Libertades del Instituto Bartolomé de las Casas*, 9: 285-298.
- Díez Picazo, L.M. (1988), *Sistema de derecho civil*. Madrid: Tecnos.
- Díez Picazo, L.M. (2011), “Policía Local”, en S. Muñoz Machado, dir., *Tratado de derecho municipal -Tomo II-*. Madrid: Iustel
- Doig, J. M. (1998), “La Administración del puerto de Nueva York”, en B. Bozeman. coord., *La gestión pública. Su situación actual*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Domínguez Berrueta de Juan, M. (1986), “Reforma policial y Constitución: Algunas claves para su interpretación”. *Revista de Administración Pública*, 109.

- Domínguez Berrueta de Juan, M. *et al.* (1997), *Constitución, Policía y Fuerzas Armadas*. Madrid: Marcial Pons.
- Durand, J.L. (2004), "Sobre los conceptos de policía, poder de policía y actividad de policía". *Revista de Derecho Administrativo*, 51.
- Duverger, M. (1970), *Introducción a la política*. Barcelona: Ariel
- Easton, D. (1953), *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Alfred A. Knopf,
- Easton, D. (1957), "An Approach to the Analysis of Political Systems". *World Politics*, 9.
- Easton, D. (1992), *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Eck, J.E. (1993), *Alternative Futures for Policing*. Nueva York: Springer-Verlag.
- Eck, J.E. y Rosenbaum, D.P. (1994), *The New Police Order: Effectiveness, Equity and Efficiency in Community Policing*. California: Sage.
- Eck, J.E. y Spelman, W. (1987), *Problem Solving: Problem-Oriented Policing in Newport News*. Washington, D.C: PERF.
- Eigler, P. y Langeard, E. (1991), *Servucción*. Madrid: McGraw-Hill.
- Elazar, D. J. (1990), *Exploración del federalismo*. Barcelona: Hacer.
- Elazar, D. J. (1994), *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*. Harlow: Longman.
- Eriksson, J. y Giacomello, G. (2006), "The Information Revolution, Security, and Internacional Relations: Relevant Theory?", *IPSA*, 27: 221-244.
- Escalante Castarroyo, J. (2008), *Policías locales 1978-2008: Coordinación por las Comunidades Autónomas*. Madrid: Dykinson.
- Ezquiaga, I. (2000), *Guía de la política pública local*. Madrid: CAP.
- Fayol, H. (1971), *Administración industrial y general: previsión, organización, mando, coordinación y control*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Fernández Villazala, T. (2008), *La medición del delito en la seguridad pública*. Madrid: Dykinson.

- Focault, M. (1975), *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. México D.F.: Siglo XXI.
- Fuchs, D. y Klingemann, H.D. (1995), *Citizens and the State*. Nueva York: Oxford University Press.
- García Alonso, L. y Fernández Carbaja, A. (2003), “La actividad portuaria: una perspectiva general”. *Boletín ICE Económico*, 2771: 3-11.
- García Alonso, L. y Rendueles de la Vega, M. (2003), “Efecto de la inversión en infraestructura portuaria sobre la evolución del tráfico de los puertos españoles”. *Revista de Obras Públicas*, 3435: 31-37.
- García de Entrerría, E. (1982), “La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 5.
- García Iturriaga, M. (1993), “La institución del orden público en la legislación y en la jurisprudencia española”. *Revista de Documentación del Ministerio del Interior*, 4: 37-54.
- García Notario, JR. (2005), “El nuevo régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general”. *Noticias de la Unión Europea*, 245: 55-62.
- Garrido Falla, F. (1985), *Comentarios a la Constitución*. Madrid: 1985.
- Garrido Falla, F. (1993), “Administración única: Problemática de una obviedad”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 130: 7-22.
- Giddens, A. (1990), *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Gil Sacristán, E. (1998), *Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de las Entidades Locales*. Tesis doctoral. Madrid: UCM.
- Gleizal, J. (1990), *La problemática policial en Francia*. Oñati: IVAP.
- Greene, J. (2006), “La policía de proximidad en Estados Unidos: cambios en la naturaleza, estructura y funciones de la policía”, en R. Barberet y J. Barquín, eds., *Justicia penal siglo XXI. Una selección de Criminal Justice 2000*. Granada: Comares.
- Goldstein, H. (1990), *Problem Oriented Policing*. Nueva York: McGraw-Hill.

- González Laxe, F. (2002), “Economía marítima y tipologías portuarias”. *Boletín ICE Económico*, 2717: 21-33.
- González Laxe, F. (2004), “Los nuevos desarrollos portuarios”, *IUEM documento 4/2004*. A Coruña: Universidade da Coruña. En línea: <<http://www.udc.gal/iuem/documentos/monografias/2004-4.pdf>> (consulta: 20 de octubre de 2014).
- González Laxe, F. (2004), “Las nuevas estrategias de los desarrollos portuarios en Europa”, *IUEM documento 5/2004*. A Coruña: Universidade da Coruña. En línea <<http://www.udc.gal/iuem/documentos/monografias/2004-6.pdf>> (consulta: 15 de octubre de 2014).
- González Laxe, F. (2005), “La competitividad portuaria en la nueva articulación marítima”. *Boletín ICE Económico*, 2836: 31-50.
- González Laxe, F. (2005), “Puertos y transporte marítimo: ejes de una nueva articulación global”. *Economía Mundial*, 12: 123-148.
- González Laxe, F. (2008), “Transporte marítimo y reformas portuarias: los modelos europeos y latinoamericanos”. *Boletín ICE Económico*, 2931: 47-64.
- Götz, V. (1990), *La policía de los Länder alemanes: Funciones y Competencias*. Oñati: IVAP.
- Grindlay Moreno, A. (2002), “Dimensión y centralidad territorial de las infraestructuras portuarias”. *Ingeniería y Territorio*, 60: 66-73.
- Grindlay Moreno, A.L. (2008), “Ciudades y Puertos Ciudades”. *Revista del Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, 11: 53-80.
- Guinea-Martín, D. (2012), *Trucos del oficio de investigador. Casos prácticos de investigación social*. Barcelona: Gedisa.
- Hauriou, M. (1927), *Précis de droit administratif*. Paris: DPF.
- Herzberg, H.U. (1994), “Constitución de una policía democrática en un nuevo Estado federal: el Estado de Sajonia”. *Harlax*, 10: 7-25.
- Hobbes, T. (2014), *Leviatan*. México D.F.: Fondo de cultura económica.
- Immergut, E. (2006), “El núcleo teórico del nuevo institucionalismo”, en V. Alarcón, coord., *Metodología para el análisis político*. México D.F.: Plaza y Valdés.

- Izu Belloso, M. J. (1991), *La Policía Foral en Navarra*. Pamplona: Gobierno de Navarra.
- Izuzquiza, I. (1990), *La sociedad sin nombres*. Barcelona: Anthropos.
- Jaime Jiménez, O. (1996), "Control social y violencia colectiva: un estudio comparado de la respuesta policial al terrorismo en sociedades industriales avanzadas". *Sistema*, 134: 95-108.
- Jaime Jiménez, O. (2000), *Policía, terrorismo y cambio político en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Jar Couselo, G. (1992), "La mujer en la Guardia Civil: Una perspectiva sociológica". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 59: 223-242.
- Jar Couselo, G. (1995), *Modelo policial español y policías autónomas*. Madrid: Dykinson.
- Jar Couselo, G. (1999), "El papel de la policía en una sociedad democrática". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 85: 199-220.
- Jar Couselo, G. (2000), *Modelos comparados de policía*. Madrid: Dykinson.
- Jordana de Pozas, L. (1949), "Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo". *Revista de Estudios Políticos*, (48): 41-54.
- Jordana de Pozas, L. (1961), *La Administración Pública (1936-1961)*. Madrid: Separata
- Knutsson, J. (1991), *Performance Indicators and Criteria. Response to Personal Inquiry*. Stockholm: The Police College
- Kooiman, J. ed., (1993), *Modern Governance: New Government-Society Relations*. Londres: Sage.
- Kooiman, J. y Van Vliet, M. (1993), "Governance and Public Management", en K. Eliassen y J. Kooiman, eds., *Managing Public Organisations*. Londres: Sage.
- Lagadec, P. (1981), *La Civilisation du Risque*. Paris: Seuil.
- Lapsey, I. (1998) "Re-engineering Issues in Public Administration", en V. Pina y L. Torres, cords., *Privatización de empresas y descentralización de servicios públicos*. Madrid: AECA.

- Lavery D. (2003), "Maritime Security, The Need for a Global Agreement". *Maritime Economics & Logistics* 3: 311-SS.
- Lindblom, E. (1959), "The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, 19.
- Lindblom, E. (1968), *The Policy Making Process*. Nueva Jersey: Prentice-Hall.
- Lindblom, E. (1979), "Still Muddling, Not Yet Through". *Public Administration Review*, 39.
- López Garrido, D. (1982), *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*. Barcelona: Crítica.
- López Garrido, D. (1987), *El aparato policial en España*. Barcelona: Ariel.
- López Nieto, L. (2006), *Relaciones Intergubernamentales en la España democrática*. Madrid: Dykinson.
- López-Nieto y Mallo, F. (1986), *Seguridad ciudadana y orden público*. Madrid: El consultor.
- López-Nieto y Mallo, F. (2007), *La policía municipal*. Madrid: La ley.
- Lorie, F. y Lunney, R. (2001), *Racially Biased Policing: A Principal Response*. Washington, DC: PERF.
- Losada Maestre, R. (2012), "Riesgo". *Eunomía*, 2: 121-127.
- Losada Maestre, R. (2013), *El análisis de riesgos en las políticas públicas: del análisis empírico al planteamiento normativo*. Tesis doctoral. Madrid: UC3M.
- Losada Maestre, R. (2015), "Análisis de riesgos y seguridad colectiva", en J.M. Sauca, ed., *Aviones usados como bombas. Problemas políticos y constitucionales en la lucha contra el terrorismo*. Madrid: Catarata.
- Loubet del Bayle, J.L. (1992), *La police. Approche socio-politique*. Paris: Montchrestien.
- Lowdes, V. (2002), "Institutionalism", en D. Marsh, y G. Stoker, eds., *Theories and Methods in Political Science*. Londres: Palgrave.
- Luhmann, N. (1992), *Sociedad del riesgo*. México D.F.: UIM.

- Manning, P.K. (1979), "The Reflexivity and Facticity of Knowledge: Criminal Justice Research in the 1970s". *American Behavioral Scientist*. 22 (6): 697-732.
- Manteca Valdelandre, V. (2004), "Régimen administrativo de los puertos en España". *Actualidad Administrativa*, 4: 389-400.
- March, J. y Olsen, J. (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *The American Political Science Review*. 78 (3): 734-749.
- Marí, R. y Librán, A. (2003), *Seguridad pública en buques de pasaje*. Barcelona: UPC.
- Marí, R. (2005), *La seguridad en los puertos*. Barcelona: Marge Books.
- Marian, T. (2007), "Port Security from the Inside Out: A Systems Approach to Safeguarding Our Nation's Ports". *Tulane Law Review*, 81: 1499-1540.
- Mastrofski, S.D. y Greene, J.R. (1993), *Community Policing and the Rule of Law*. Nueva York: Springer-Verlag.
- Mastrofski, S.D. Worden, R.E. y Snipes, J.B. (1995), "Law Enforcement in a Time of Community Policing". *Criminology*, 33 (4): 539-555.
- Mathan, R.E. (1995), "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity Conflict Model of Policy Implementation". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2): 145-174.
- Martín, M. (1991), *La profesión de policía*. Madrid: CIS-Siglo XXI.
- Matus, C. (1980), *Planificación de situaciones*. México D.F.: FCE.
- Mayer, O. (1924), *Orden público*. Berlín: Duncker Humblot.
- Mayne, J. y Zapico-Goñi, E. (1996), *Monitoring Performance in the Public Sector. Future Directions from International Experience*. New Jersey: New Brunswick.
- Mayne, J. y Zapico-Goñi, E. (2000), "El seguimiento eficaz de los resultados de la gestión: Una condición necesaria para la reforma del sector público", en E. Zapico-Goñi y J. Mayne, coord., *Seguimiento de los resultados de la gestión del sector público. Perspectivas desde la experiencia internacional*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Mayntz, R. (1987), *Sociología de la organización*. Madrid: Alianza.

- Moncada, A. (1959), “Significado y técnica jurídica de la policía administrativa”. *Revista de Administración Pública*, 28.
- Montabes Pereira, J. y Rosado Rodríguez, E. (2005), “Las relaciones intergubernamentales entre el Estado y los gobiernos locales: manifestaciones y límites del principio de coordinación”, VII Congreso español de ciencia política y de la administración: democracia y buen gobierno. Madrid: AECPA.
- Morales Villanueva, A. (1988), *Administración policial española*. Madrid: San Martín.
- Morata, F. (2001), “El Estado de las Autonomías: veinte años de rodaje”, en M. Alcántara, y A. Martínez, eds., *Política y gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Muñoz Machado, S. (1982), *Derecho público de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Cívitas.
- Muñoz Machado, S. (1988), *Tratado de derecho municipal*. Madrid: Cívitas.
- Natera Peral, A. y Vanaclocha Bellver, F.J. (2005), *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*. Madrid: BOE.
- Natera Peral, A. (2005), “El factor liderazgo en la gestión de redes de gobernanza”, en A. Natera y F.J. Vanaclocha, dirs., *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*. Madrid: BOE.
- Natera Peral, A. (2008), “La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública”. *Cuadernos de trabajo de gestión y análisis de políticas públicas*. 33-34.
- Natera Peral, A. y Díaz-Carrera López, C. (2014), *El coraje de liderar*. Madrid: Técno.
- Nieto, A. (1976), “Algunas precisiones sobre el concepto de policía”. *Revista de Administración Pública*, 81: 35-75.
- Nieto, A. (1986), *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*. Madrid: INAP.
- Nieto, A. (1996). *La “nueva” organización del desgobierno*. Barcelona: Ariel.
- Olías de Lima Gete, B. (2001), *La nueva gestión pública*. Madrid: Prentice-Hall.

- Oliva Gil, J. (1994), "Policía y democracia". *Revista Harlax*, 9: 145-181.
- Olmeda, J.A., Parrado, S. y Colino, C. (2012), *Las Administraciones públicas en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ortega, L. (2005), *La reforma del Estado Autonómico*. Madrid: CEPC.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government*. Nueva York: Plume Publishing.
- Oya ÖzÇayir, Z. (2001), "The Role of Port State Control". *Journal of International Maritime Law*, 5.
- Oya ÖzÇayir, Z. (2004), "Port State Control". *Lloyd's Maritime and Commercial Law Quarterly*, 1: 125-126.
- Parejo Alfonso, L. (1996), "La seguridad ciudadana y el orden público", en L. Parejo y R. Dromi, eds., *Seguridad pública y derecho administrativo*. Buenos Aires: Marcial Pons.
- Parejo Alfonso, L. (1998), *Manual de Derecho Administrativo (vol. I y II)*. Madrid: Ariel.
- Parejo Alfonso, L. (2013), *Lecciones de derecho administrativo. Orden económico y sectores de referencia*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Peters, G. (2000), *Institutional Theory: Problems and Prospects*. Atlanta: IHS.
- Powel, W. y DiMaggio, P. (1994), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: CU Press.
- Prats i Catalá, J. (2005), *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. Madrid: INAP.
- Ramió Matas, C. (1999), *Teoría de la organización y Administración Pública*. Madrid: Tecnos.
- Ramió Matas, C. (2001), "Las Administraciones públicas", en M. Alcántara, y A. Martínez, eds., *Política y gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Rapaport, A. (1984), "Algunos enfoques sistémicos de teoría política", en D. Easton, eds., *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Reiss, A. (1983), "Policía y comunidad", en J.M. Rico, dir., *Policía y sociedad democrática*. Madrid: Alianza.

- Rhodes, R. A. W. (1996), "The New Governance: Governing Without Government", *Political Studies*, 44.
- Rhodes, R. A. W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Ribó, R. y Pastor, J. (2005), "La estructura territorial del Estado", en M. Caminal, eds., *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- Rico, J.M. (1983), *Policía y sociedad democrática*. Madrid: Alianza.
- Rico, J.M. (1983), "Sistemas comparados de policía", en J.M. Rico, dir., *Policía y sociedad democrática*. Madrid: Alianza.
- Rico, J.M. (1983), "El poder discrecional de la policía y su control", en J.M. Rico, dir., *Policía y sociedad democrática*. Madrid: Alianza.
- Rico, J.M. (1988), *Inseguridad ciudadana y policía*. Madrid: Tecnos.
- Riker, W. (1987), *The Development of American Federalism*. Boston: Kluwer.
- Robles Egea, A. y Menéndez Alzamora, M. (2013), *Pensamiento político en la España contemporánea*. Madrid: Trotta.
- Rodríguez Porras, J.M. (2000), *El factor humano en la empresa*. Bilbao: Deusto.
- Rose, R. (1984), *Understanding Big Governmen*. Londres: Sage.
- Rose, R. (1985), "From Government at the Center to Nationwide Governmen", en I. Mény y V. Wrigh, eds., *Centre Periphery Relatiosis in Western Europe*. Londres: George Alien and Unwin.
- Rosenbaum, D.P. Lurigio, A.J. y Davis, R.C. (1998), *The Prevention of Crime: Social and Situational Strategies*. California: WWPC.
- Rus, M.A. (2007), "Debate sobre los puertos gallegos. Seguridad ante la catástrofe". *Cambio 16*, 1859: 40-43.
- Sabaté, J. (1998), "Victimes i delinqüents", en S. Giner, eds., *La societat catalana*. Barcelona: Institut d'Estadística de Catalunya.
- Sabaté, J., Aragay, J.M., y Torrelles, E. (1999), *La delinqüència a l'Àrea metropolitana de Barcelona 1998: 10 anys d'enquestes de victimització*. Barcelona: Institut d'Estudis Metropolitans.

- Sánchez Blanco, A. (2002), "La gestión de los puertos de interés general: actividad comercial y dominio público". *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, 290: 11-28.
- Sánchez Gómez, F.J. (2013), "Las políticas de protección de infraestructuras críticas desde una perspectiva comparada. El modelo implantado en España", en F.J. Vanaclocha, dir., *Marco legal y de gestión de la protección de infraestructuras críticas en España*. Madrid: McGraw-Hill.
- Santos Sabrás, M. (2004), "Innovación y nuevas tecnologías en la gestión portuaria". *Revista de Obras Públicas*, 3449: 93-98.
- Saundry, R. y Turnbull, P. (1999), "Contractual (In)Security, Labour Regulation and Competitive Performance in the Port Transport Industry: A Contextualized Comparasion of Britain and Spain". *British Journal of Industrial Relations*, 37: 271- 294.
- Subirats, J. y Gomá, R. (2001), "Las políticas públicas", en M. Alcántara, y A. Martínez, eds., *Política y gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Schneider, F. (1991), "Police Organization Effectiveness: The Manager´s Perspective". *Canadian Police College Journal*, 15:3.
- Schein, E. (1980), *Organizational Psychology*. Nueva Jersey: Prentice-Hall.
- Schoenbaum, T. y Langston, J. (2003), "Port Security in the Wake". *Tulane Law Review*, 77: 1333-1370.
- Seiler, J. (1967), *Systems Analysis in Organizational Behavior*. Nueva York: Richard D. Irwin.
- Serrano Gómez, A. (2007), *Tendencias de la criminalidad y percepción social de la inseguridad ciudadana en España y la Unión Europea*. Madrid: Edisofer.
- Silberman, G. (1981), "New Methods in Criminal Justice Evaluation". *New Directions for Program Evaluation*, 12.
- Simon, H. (1957), *Administrative Behavior*. Londres: Macmillan.
- Simon, H. (1960), *The New Science of Management Decision*. Nueva Jersey: Prentice-Hall.
- Simon, H. (1983), *Reason in Human Affairs*. Oxford: Basil Blackwell.
- Solana, L., "El futuro de la Guardia Civil", *Diario 16*, 9 de agosto de 1981.

- Sonnichsen, R. (2000), "La medición de la actuación de la policía", en E. Zapico-Goñi y J. Mayne, coord., *Seguimiento de los resultados de la gestión del sector público. Perspectivas desde la experiencia internacional*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Soyer, B. y Williams, R. (2005), "Potencial Legal Ramifications of the International Ship and Port Facility Security (ISPS) Code on Maritime Law". *Lloyd's Maritime and Commercial Law Quarterly*, 4: 515- 553.
- Szabo, D. (1979), "La police et le public: images et réalité". *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, 1: 21:30.
- Szabo, D. (1980), *Criminología y política en materia criminal*. México D.F.: Siglo XXI.
- Szabo, D. (1982), "Policía y comunidad". *Seminario policía justicia y sociedad*, 1.
- Talavera Esteso, F. (2014), "El sistema nacional de protección civil". *Cuadernos de estrategia*, 165: 19-68.
- Tamayo Sáez, M. (1997), "El análisis de las políticas públicas", en R. Bañón i Martínez y E. Carrillo Barroso, eds., *La nueva Administración pública*. Madrid: Alianza.
- Taylor, F. (1911), *The Principles of Scientific Management*. Nueva York: Harper.
- Torrente Robles, D. (1997), *La sociedad policial: poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*. Barcelona: UBA.
- Toval Martín, L. (2009), "Sistema de seguridad español y modelos policiales comparados", en J. Collado Medina, coord., *Teoría y práctica de la investigación criminal*. Madrid: IUGM.
- Trojaniwicz, R. et al. (1998), *Community Policing: A Contemporary Perspective*. Cincinnati: Anderson Publishing.
- Trujillo, L. y Nombela, G. (1999), "El sector portuario español: organización actual y perspectivas". *Papeles de Economía Española*, 82: 71-85.
- Tudela Poblete, P. (2008), "Paradigmas policiales orientados a la comunidad en América Latina: Entre realismo mágico y gestión del conocimiento". *Revista de Estudios Policiales*, 3.

- Turrado Vidal, M. (1995), *La policía en la historia contemporánea de España (1776-1986)*. Madrid: Ministerio de justicia e interior.
- Tusicisny, A. (2007), "Security communities and their values: taking masses seriously". *IPSA*, 28: 425-449.
- VV.AA. (1996), *El modelo policial español*. Madrid: Ministerio de justicia e interior.
- VV.AA. (2004), "Port Security, Tort Reform". *Cato Policy Report*, 26: 14-17.
- VV.AA. (2012), *Guía sobre legislación portuaria*. Madrid: Uría y Menéndez.
- Vallès i Casadevall, J.M (1989), "Política y policía en una perspectiva democrática". *CEPC*, 1: 10.
- Vallès i Casadevall, J.M (2000), *Ciencia Política: Una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Valriberas Sanz, A. (1999), *Cuerpo Nacional de Policía y sistema policial español*. Madrid: Marcial Pons.
- Vanaclocha Bellver, F.J. (2009), "Gobernanza en las políticas públicas de seguridad. Una nueva perspectiva sobre el lugar de la seguridad privada", en Fundación Policía Española, coord., *Seguridad pública-Seguridad privada. ¿Dilema o concurrencia?*. Madrid: FPE.
- Vanaclocha Bellver, F.J. (2013), *Marco legal y de gestión de la protección de infraestructuras críticas en España*. Madrid: McGraw-Hill.
- Vanaclocha Bellver, F.J. (2013), "La protección de infraestructuras críticas como espacio emergente de políticas públicas y gobernanza", en F. J. Vanaclocha, dir., *Marco legal y de gestión de la protección de infraestructuras críticas en España*. Madrid: McGraw-Hill.
- Velázquez López, F.J. (2009), "La seguridad privada en el sistema de seguridad pública", en Fundación Policía Española, coord., *Seguridad pública-Seguridad privada. ¿Dilema o concurrencia?*. Madrid: FPE.
- Vertzberger, Y. (1998), *Risk Taking and Decision Making: Foreign Military Intervention Decisions*. Stanford: Stanford University Press
- Vignola, H. (1983), "La Administración de los servicios de policía", en J. M. Rico, comp., *Policía y sociedad democrática*. Madrid: Alianza.

- Villagómez Cebrián. A.J. (1987), "Las competencias autonómicas en materia de policía". *Revista de Administración Pública*, 113.
- Villagómez Cebrián. A.J. (1997), *Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: del orden público a la seguridad ciudadana en el sistema constitucional*. A Coruña: Ara Solís.
- Viñas Chiappini, V. (2009). "Catastrophes and Change of Public Policies. Prestige Six Years Later. An Analysis of Interpretative Frameworks". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 127: 121-153.
- Waldmann, P. (2003), *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Caracas: Nueva sociedad.
- Walker, J.T. (2002), *Policing and the Law*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Watts, R.L. (1996), *Comparing Federal Systems in the 1990s*. Kingston: Queen's University.
- Weber, M. (1921), *Economía y sociedad*. México D.F.: Fondo de cultura económica.
- Wiebrens, C. (1993), *Of Alibis, Arguments and Measurement: The RDC-Model for Police Performance Measurement*. Phoenix: ASC.
- Whitaker, G. (1982), *Basic Issues in the Police Performance*. Washington DC.: U.S. Department of Justice.
- Whitaker, G. (1984), *Understanding Police Agency Performance*. Washington DC.: U.S. Department of Justice.
- Wildavsky, A. (1974), *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little Brown.
- Wildavsky, A. (1979), *Speaking Truth to Power*. Boston: Little Brown.
- Wilson, J.Q. y Kelling, G.L. (1992). "Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety". *Atlantic Monthly*, 249: 29-38.
- Wilson, J.Q. (1978), *Varieties of Police Behavior: The Management of Law and Order in Eight Communities*. Cambridge: Harvard University Press.
- Wilson, J.Q. (1968), "Dilemmas of Police Administration". *Public Administration Review*, (5): 407-417.

- Wilson, O.W. (1950), *Police Administration*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Wright, D.S. (1988), "Managing the Intergovernmental Scene", en W. Eddy, eds., *The Handbook of Organization Management*. Nueva York: Marcel Dekker
- Yin, R. (2009), *Case Study Research Methods: Design and Methods*. Londres: Sage.
- Zapico-Goñi, E. y Mayne, J. (2000), *Seguimiento de los resultados de la gestión del sector público. Perspectivas desde la experiencia internacional*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Zimmerman, H. (1993), *Personal Correspondence German Police*. Munich: PA.

B. Anexos documentales

ANEXO I

EXTRACTO DEL BORRADOR RELATIVO AL REGLAMENTO DE EXPLOTACIÓN Y POLICÍA EN LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL (15/03/2011).²⁸⁶

CAPÍTULO I.- OBJETO Y AMBITO DE APLICACIÓN

Artículo 1.- Fundamento legal

El presente Reglamento de Explotación y Policía de los puertos de interés general se desarrolla al amparo y de conformidad con lo previsto en la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, modificada por las Leyes 62/1997, 48/2003 y 33/2010 (en adelante Ley 27/1992) y, en particular, con lo establecido en el artículo 106 de la misma, modificado por la Disposición Adicional Duodécima de la Ley 48/2003, así como por el apartado 27 de la Disposición Final Segunda de la Ley 33/2010 y demás preceptos y normas legales que resultan de aplicación.

Artículo 2.- Definiciones

A efectos de lo dispuesto en este Reglamento, se entiende por:

- a) Buque: cualquier embarcación, plataforma o artefacto flotante, con o sin desplazamiento, apto para la navegación y no afecto al servicio de la Defensa Nacional.
- b) Buque mercante: todo buque utilizado para la navegación con un propósito mercantil, excluidos los dedicados a la pesca.
- c) Buque de pesca: todo buque utilizado a efectos comerciales para la captura o para la captura y el acondicionamiento del pescado u otros recursos vivos del mar.
- d) Buque de recreo: todo buque proyectado y destinado a fines recreativos o deportivos, con o sin ánimo de lucro.
- e) Buque de pasaje: A los efectos de este Reglamento se considerarán como buques de pasaje aquellos buques mercantes o de recreo que transporten más de doce pasajeros, según queda definido en la regla I/2.f del Convenio internacional SOLAS.
- f) Buque de carga: todo buque mercante que no sea buque de pasaje ni buque para servicios de puerto.

²⁸⁶ Se recogen solamente los artículos considerados como relevantes para el objeto de estudio.

g) Buque de servicios de puerto: remolcador, lancha, gabarra, draga y demás buques dedicados a prestar servicios de puerto, de salvamento u otros servicios auxiliares a la navegación.

h) Buque inactivo: buque que permanezca amarrado, atracado, o fondeado o varado en la zona de servicio del puerto sin realizar actividad comercial alguna con informe motivado de la Autoridad Portuaria.

i) Buque abandonado: buque que permanezca durante más de tres meses atracado, amarrado o fondeado en el mismo lugar dentro del puerto sin actividad apreciable exteriormente, y sin haber abonado las correspondientes tasas o tarifas, y así lo declare el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria. A los efectos, se estará a lo dispuesto en las Disposiciones Adicionales Decimoséptima y Decimoctava y en el apartado Dieciséis de la Disposición Final Segunda de la Ley 48/2003, así como en el apartado 27 del Artículo Tercero de la Ley 33/2010.

j) Plataforma fija: todo artefacto o instalación susceptible de realizar operaciones de exploración o de explotación de recursos naturales marítimos o de destinarse a cualesquiera otras actividades, emplazado sobre el lecho de la mar, anclado o apoyado en él.

k) Embarcación: todo buque cuya eslora sea inferior a 24 metros.

l) Embarcación de recreo: todo buque de recreo de cualquier tipo, con independencia de sus medios de propulsión, cuyo casco tenga una eslora comprendida entre 2,5 y 24 m medida de conformidad a lo dispuesto en el apartado 20 del artículo 2 del Real Decreto 1837/2000.

m) Artefactos flotantes de recreo: las embarcaciones proyectadas con fines recreativos o deportivos, de los siguientes tipos:

- 1) Piraguas, kayacs, canoas sin motor y otros artefactos sin propulsión mecánica.
- 2) Patines con pedales o provistos de motor con potencia inferior a 3.5 kw.
- 3) Motos náuticas.
- 4) Tablas a vela.
- 5) Tablas deslizantes con motor y otros ingenios similares.
- 6) Instalaciones flotantes fondeadas.

n) Pasajero: según queda definido en la regla I/2.e del Convenio internacional SOLAS, toda persona a bordo del buque excepto el capitán, los miembros de la tripulación u otras personas empleadas u ocupadas a bordo del buque en cualquier cometido relacionado con las actividades del mismo y los niños menores de un año de edad.

Artículo 3.- Objeto.

Es objeto de este Reglamento la regulación de las siguientes materias:

- a) La ordenación y funcionamiento de las operaciones y servicios prestados por las Autoridades Portuarias.
- b) La policía de la zona de servicio de los puertos.
- c) La vigilancia, inspección y control de los servicios prestados y actividades desarrolladas por personas físicas o jurídicas diferentes de las Autoridades Portuarias.

Artículo 4.- Ámbito de aplicación.

1.- El presente Reglamento será de aplicación en el siguiente ámbito:

- a) Zona de servicio de los puertos de interés general del Estado, delimitada con arreglo a lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General, modificada por la Ley 33/2010, y en la Disposición Adicional primera de la Ley 27/1992, de 24 noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.
- b) Los terrenos, obras e instalaciones fijas de ayuda a la navegación marítima, que estén afectadas a las Autoridades Portuarias para esta finalidad, y no se encuentren incluidas en la zona de servicio a que se refiere la letra a).
- c) La zona geográfica asignada a las Autoridades Portuarias para la prestación del servicio de señalización marítima, a los solos efectos de ejercer las funciones que les asigna el artículo 85 de la Ley 48/2003, modificada por la Ley 33/2010.
- d) Las infraestructuras ferroviarias de acceso a los puertos de interés general no incluidas dentro de la zona de servicio a que se refiere la letra a), que se asignen a las Autoridades Portuarias de acuerdo con la legislación del sector ferroviario y los acuerdos, o Convenios de Conexión, establecidos con el Administrador de Infraestructura Ferroviaria (ADIF).

2.- Están sujetas a este reglamento todas las personas físicas o jurídicas que desarrollen actividades, presten servicios o se hallen, aunque sea circunstancialmente, en el ámbito señalado en el apartado anterior y los buques, vehículos, maquinaria, instalaciones, materiales y mercancías que se encuentren, aunque sea circunstancialmente, en dicho ámbito.

3.- Respecto al buque extranjero le será de aplicación este Reglamento con las limitaciones del Derecho Internacional vigente.

CAPÍTULO II.- AUTORIDADES Y COMPETENCIAS

Artículo 5.- Autoridades y órganos competentes.

- 1.- Corresponden a las Autoridades Portuarias y a sus órganos, las competencias y funciones que se establecen en la Ley 27/1992, modificada por las Leyes 62/1997, 48/2003 y 33/2010 y la restante normativa de aplicación.
- 2.- El Director General de la Marina Mercante y las Capitanías Marítimas ejercerán dentro del ámbito de geográfico de aplicación de este Reglamento, las competencias y funciones que se establecen en la Ley 27/1992, modificadas por la Disposición Final Segunda de la Ley 33/2010, en el Real Decreto 1246/1995, de 14 de julio, que regula la constitución y creación de las Capitanías Marítimas y en la demás normativa aplicable.
- 3.- Las competencias de la Administración Portuaria y Marítima se ejercerán sin perjuicio de las que corresponden a la Comunidad Autónoma, a la Administración Local y a otros organismos públicos en el ámbito de aplicación de este Reglamento.
- 4.- De acuerdo con el principio general de colaboración entre Administraciones Públicas, cuando el ejercicio de las competencias de una Administración u organismo público sobre el ámbito geográfico de aplicación de este Reglamento pueda alterar la normal ejecución o desarrollo de las actividades y servicios portuarios, la Administración u organismo público correspondiente deberá poner en conocimiento de la Autoridad Portuaria las actuaciones que pretenda llevar a cabo antes de iniciarlas, con el fin de que ésta disponga las medidas que estime oportunas para coordinar las diferentes actuaciones, minimizando las perturbaciones en la explotación portuaria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37.1.c) de la Ley 27/1992.
- 5.- Como responsable de la dirección y gestión ordinaria de la Autoridad Portuaria y de sus servicios, con arreglo a las directrices generales que establezcan los órganos de gobierno, el Director de la Autoridad Portuaria es el encargado de la implantación de los mecanismos oportunos para el cumplimiento de lo establecido en el presente Reglamento y de la correcta aplicación del mismo.
- 6.- El Director de la Autoridad Portuaria podrá dar, con carácter general o en cada caso particular, las instrucciones que considere necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en este Reglamento y en las Ordenanzas Portuarias.
- 7.- El Director de la Autoridad Portuaria será el responsable de incoar, por infracciones contra lo dispuesto en este Reglamento o en las Ordenanzas Portuarias, el expediente administrativo a que se refiere el artículo 125 de la Ley 27/1.992.

8.- El Director de la Autoridad Portuaria podrá delegar determinadas funciones relativas a la explotación y policía del puerto en los responsables de los Servicios de Explotación de la Autoridad Portuaria. Las delegaciones deberán hacerse por escrito y ser aprobadas por el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria.

Artículo 6.- Funciones de Policía Especial

1.- Las funciones de policía especial atribuidas a la Autoridad Portuaria por la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, corresponden a su Consejo de Administración y serán ejercidas por medio del personal adscrito a ellas, con el apoyo, en su caso, de servicios externos con arreglo a la normativa que los regule en cada momento, cuando no supongan riesgo para la seguridad o impliquen ejercicio de autoridad de la Administración Portuaria.

La adscripción podrá realizarse mediante un acuerdo expreso y previo o a través de la asignación de funciones por el cauce que en cada caso proceda.

EL personal de la Autoridad Portuaria adscrito al servicio de policía tendrá la condición de agente de la autoridad de la Administración Portuaria en ejercicio de las funciones de policía especial que a continuación se detallan.

2.- El citado personal ejercerá con arreglo a las instrucciones de sus superiores las funciones siguientes, sin perjuicio de otras que pudieran encomendarse de acuerdo con la Ley:

a) En relación con la explotación portuaria, en los términos que a continuación se desarrollan, seguridad de empleados, usuarios, mercancías e instalaciones.

1. Velar por el uso adecuado del dominio público y sus instalaciones.
2. Supervisión de instalaciones y obras portuarias en la zona de servicio, así como la vigilancia y supervisión derivada de la explotación portuaria en las zonas comunes de acceso restringido o controlado.
3. Comprobar la existencia de autorización de acceso de personas y vehículos o, en su caso, extender la autorización a los usuarios esporádicos, cuando ello proceda e impedir el acceso u ordenar la salida de la zona de servicio del puerto a las personas que no tengan autorización para entrar en la misma, de acuerdo con los criterios de este Reglamento y con los que puedan ser establecidos por las Ordenanzas Portuarias correspondientes o por el Director de la Autoridad Portuaria.
4. Vigilancia general derivada de la explotación portuaria y fiscalización de las mercancías en la zona de servicio no concesionada.

5. Inspección del buen estado de las infraestructuras e instalaciones en la zona de servicio, así como la recepción de avisos de averías en las mismas, y de los daños causados por terceros.
6. Delimitar y señalizar zonas peligrosas de acuerdo con las instrucciones que a estos efectos reciban.
7. Denunciar, comprobar y acreditar la comisión de infracciones tipificadas en la normativa portuaria en el dominio público portuario a través de los medios que se establezcan en cada caso.
8. Dar cuenta de forma inmediata a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de las situaciones de riesgo que pueden existir en la zona de servicio del puerto para la integridad física de las personas y de las mercancías.
9. Las funciones que se deriven del Plan de Protección que se redacte de acuerdo con la normativa vigente.

b) Supervisión de operaciones portuarias y dominio público

1. Control y verificación del cumplimiento de las condiciones establecidas para las concesiones y autorizaciones otorgadas en el dominio público.
2. Medición de espacios destinados a almacenar mercancías y vehículos, no sujetos a autorizaciones o concesiones.
3. Remoción de mercancías y vehículos por necesidades de la explotación del puerto.
4. Control e inspección del desarrollo de operaciones marítimas, terrestres y ferroviarias.
5. Control del funcionamiento de la señalización marítima de la zona geográfica asignada a la Autoridad Portuaria.
6. Control y seguridad de los buques atracados, dentro de su función general de policía especial del dominio público portuario, sin exceder las competencias de la Autoridad Portuaria y sin perjuicio del control que pueda realizar el personal de a bordo u otras Administraciones.
7. Vigilancia y control de las operaciones de atraque, desatraque y enmiendas conforme a las autorizaciones otorgadas.
8. Realizar las actuaciones que permitan a la Autoridad Portuaria liquidar las tasas portuarias, incluyendo en su caso la inspección de las mercancías, así como las precisas para la facturación de las tarifas que correspondan por los servicios que presten las Autoridades Portuarias en régimen de concurrencia en los términos previstos por la legislación aplicable.

9. Supervisar que las operaciones de carga, descarga y terrestres se realicen conforme a reglamentos, ordenanzas, pliegos, licencias, autorizaciones y procedimientos establecidos y en las condiciones óptimas para la explotación portuaria.

10. Control del correcto desarrollo de la operativa desde el punto de vista ambiental, verificando el cumplimiento de los requisitos de buenas prácticas establecidos por la Autoridad Portuaria en normas, ordenanzas, instrucciones, códigos de conducta o guías de buenas prácticas ambientales.

11. Realización de toma de muestras del aire, del agua, de las mercancías y de las instalaciones para comprobar las condiciones en que se realizan las operaciones portuarias, a fin de garantizar la no generación de molestias o inmisión/emisiones que pudieran afectar a otros usuarios, mercancías o áreas limítrofes.

12. Participación en la tramitación de expedientes incoados como consecuencia de supuestas prácticas restrictivas de la competencia.

13. Controlar y generar, en su caso, la documentación administrativa necesaria para la explotación portuaria.

c) Mercancías peligrosas: Intervenir, en la medida en que le sea encomendado, en el control del cumplimiento de los requisitos de admisión, permanencia, almacenamiento y circulación de mercancías peligrosas en la zona terrestre de la zona de servicio, de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 145/1989, de 20 de enero, que aprueba el Reglamento de admisión, manipulación y almacenamiento de mercancías peligrosas y demás normas aplicables.

d) Emergencias (protección civil)

1. Facilitar la asistencia en accidentes de circulación y laborales, así como y colaborar en las actividades de auxilio y evacuación.

2. Participación en la prevención y control de emergencias de acuerdo con la normativa vigente.

3. Las funciones que les sean asignadas en el Plan de emergencia interior.

e) Supervisión de la coordinación de actividades en el puerto: Las funciones que se les asignen en el control del cumplimiento de los procedimientos aprobados para la coordinación de actividades que corresponden a las AA.PP de acuerdo a lo establecido en la Ley 33/2010.

Artículo 7.- Medios para ejercer las funciones de Policía Especial

1.- Para el ejercicio de las funciones de policía especial podrán disponer de los siguientes medios:

- a) El personal adscrito al servicio de policía de la Autoridad Portuaria deberá estar acreditado y claramente identificado, evitándose que, en ningún caso, se utilicen elementos que induzcan a confusión con los de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o la Policía Local o autonómica.
- b) Medios informáticos, de telecomunicaciones, administrativos y cualquier otro recurso tecnológico para ejercer sus funciones.
- c) Medio de transporte, en su caso, para el control de las operaciones marítimas y terrestres.

CAPÍTULO XV.- SEGURIDAD Y PROTECCIÓN PORTUARIAS

Artículo 90.- Precauciones generales.

1.- Toda persona física o jurídica que conozca cualquier circunstancia o actividad que genere situación de riesgo en la zona de servicio del puerto, deberá alertar de ello a la Autoridad Portuaria, bien mediante comunicación al centro de control de emergencias, o bien mediante presentación de la correspondiente información o documentación justificativa en las oficinas de la Autoridad Portuaria.

2.- Todo buque que se encuentre en aguas portuarias y observe a alguna persona o buque que necesite auxilio, deberá prestárselo, siempre que no haya peligro para la vida del personal de a bordo o riesgo de naufragio para el buque propia. En todo caso deberá comunicar la situación al servicio de explotación portuaria.

3.- En caso de emergencia a bordo de un buque, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, el capitán o responsable del mismo, la tripulación, el personal de las empresas de reparación, en su caso, y el de las instalaciones donde se encuentre el buque atracado, quedan obligados a dar cuenta inmediatamente de dicha emergencia al servicio de explotación portuaria.

4.- Los buques que, en caso de emergencia, sean requeridos por el director de la emergencia para que desatraquen o leven anclas, por estar expuestos a riesgos inminentes o ser causa de peligro, realizarán esta operación de forma inmediata.

Si la situación de emergencia se produjera en un buque sin tripulación a bordo, se procederá a lo que considere conveniente el director de la emergencia para evitar su agravamiento y procurar su eliminación, de acuerdo con los procedimientos previstos en el Plan de

Emergencia Interior. De los gastos que originen estos servicios responderán solidariamente el naviero, el propietario del buque y el consignatario y, en su caso, el capitán del buque.

5.- Si se produjera una emergencia en los muelles o a bordo de un buque, los capitanes de los demás buques situados en sus proximidades tomarán las medidas de precaución y de auxilio que les sean indicadas por el director de la emergencia. Ello no será óbice para que adopten por sí mismos, desde el primer momento, las actuaciones necesarias para evitar el agravamiento de la emergencia.

6.- En condiciones meteorológicas adversas, los capitanes o responsables de los buques que estén atracados a muelle o surtos en las aguas del puerto deberán adoptar las medidas adicionales necesarias para que sus buques se mantengan en las debidas condiciones de seguridad. En estas situaciones, la Autoridad Portuaria, de acuerdo con las recomendaciones de la Capitanía Marítima, podrá disponer las medidas que considere convenientes para minimizar los riesgos, incluso el desatraque de los buques o su salida de la zona de fondeo.

Artículo 91.- Protección Portuaria.

1.- Las Autoridades Portuarias elaborarán, de acuerdo con el procedimiento indicado en la Ley 48/2003, modificada por la Ley 33/2010, e implantarán y mantendrán actualizado un plan para la protección de buques, pasajeros y mercancías en las áreas portuarias contra actos antisociales y terroristas que, una vez aprobado formará parte de las ordenanzas portuarias.

2.- Las instalaciones portuarias afectadas por la normativa sobre protección marítima de buques e instalaciones portuarias cumplirán con lo exigido por dicha normativa, remitiendo a la Autoridad Portuaria para su aprobación las Evaluaciones de Protección y los Planes de protección Portuaria, implantando dichos planes, e informando sobre la designación del Oficial de Protección de la Instalación Portuaria (OPIP) en las condiciones de formación reguladas y sobre cualquier modificación de los citados planes.

3.- Todo buque afectado por la normativa sobre protección marítima de buques e instalaciones portuarias que pretenda acceder a la zona de servicio de un puerto, debe cumplir con lo requerido por dicha normativa, debiendo disponer del correspondiente Plan de Protección del Buque aprobado por su Administración, así como de un Oficial de Protección del Buque (OPB) y de un Oficial de la Compañía para la Protección Marítima (OCPM) debidamente acreditados. Asimismo, aquel buque que pretenda acceder a las aguas portuarias deberá adoptar el Nivel de Protección que les sea exigido por la terminal o puerto de destino.

4.- Las Autoridades Portuarias establecerán los mecanismos de colaboración necesarios con otros organismos y autoridades con competencias en alguno de los aspectos implicados en las operaciones portuarias relacionados con la protección portuaria.

Artículo 92.- Plan de Emergencia Interior.

1.- El Plan de Emergencia Interior, elaborado por la Autoridad Portuaria y aprobado por la administración competente, formará parte de las Ordenanzas Portuarias y será de obligado cumplimiento en el ámbito de la zona de servicio del puerto, de conformidad con el artículo 132 de la Ley 48/2003, modificada por la Ley 33/2010. Los planes de emergencia contemplados en el Real Decreto 145/1989 formarán parte del anterior.

CAPÍTULO XVI.- MERCANCÍAS PELIGROSAS

Artículo 93.- Tráfico de mercancías peligrosas en el puerto.

1.- El tráfico de mercancías peligrosas en la zona de servicio del puerto estará sujeto a lo dispuesto en el Real Decreto 145/1989, de 20 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Admisión, Manipulación y Almacenamiento de Mercancías Peligrosas en los Puertos, por el Real Decreto 1254/1999, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, en el Real Decreto 230/1989 por el que se aprueba el Reglamento de explosivos, en el Real Decreto 210/2004, por el que se establece un sistema de seguimiento y de información del tráfico marítimo y demás normativa aplicable. Asimismo, deberá cumplir las condiciones específicas establecidas por el Director de la Autoridad Portuaria para determinados muelles o mercancías.

2.- Todas las empresas que manipulen o almacenen mercancías peligrosas, sujetas al Reglamento de Admisión, Manipulación y Almacenamiento de Mercancías Peligrosas en los Puertos, dispondrán de un estudio de seguridad y de un plan de emergencia aprobado por la administración competente.

3.- La admisión y permanencia de mercancías peligrosas en la zona de servicio del puerto requerirá autorización previa del Director de la Autoridad Portuaria. Para la expedición de esta autorización, el cargador o consignatario deberá presentar, con la debida antelación, la correspondiente declaración, en la que se deberá identificar la mercancía y aportar la información adicional que establece el Reglamento de Admisión, Manipulación y Almacenamiento de Mercancías Peligrosas en los Puertos, que se ajustará en su tramitación a lo dispuesto, en su caso, en las Ordenanzas Portuarias.

4.- Los buques que porten mercancías peligrosas deberán presentar la información y documentación pertinente a las diversas autoridades con competencias en la materia, en cumplimiento de la normativa española y comunitaria.

El Director de la Autoridad Portuaria podrá denegar la entrada a puerto, u ordenar la salida, de los buques que porten mercancías peligrosas, cuando supongan un peligro excepcional para las personas, los bienes o el medio ambiente. Las maniobras, incluido el atraque, de los referidos buques se realizarán de acuerdo con los criterios establecidos por la Capitanía Marítima, conforme a lo dispuesto en la Ley 27/1992.

Sin perjuicio de lo anterior, el Director de la Autoridad Portuaria podrá prohibir el embarque, desembarque o tránsito de mercancías peligrosas cuando, por razones de seguridad, puedan suponer un peligro excepcional para las personas, las cosas o el medio ambiente.

Artículo 94.- Mercancías de especial peligrosidad.

Las mercancías consideradas como de especial peligrosidad, según el vigente Reglamento de Admisión, Manipulación y Almacenamiento de Mercancías Peligrosas en los Puertos, requerirán autorización especial y escrita del Director de la Autoridad Portuaria para su admisión en la zona de servicio del puerto. El cargador o consignatario hará constar en su solicitud de admisión, de forma expresa, que la mercancía se encuentra incluida en dicho supuesto.

Artículo 103.- Cumplimiento del Reglamento.

1.- Por el Director de la Autoridad Portuaria se podrán dar, con carácter general o en cada caso particular, las instrucciones necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en este Reglamento.

2.- El incumplimiento de este Reglamento y de las respectivas Ordenanzas Portuarias, tendrá la consideración de infracción administrativa y se regirá por lo dispuesto en el Título V de la Ley 27/1992.

CAPÍTULO XVIII.- DISPOSICIONES FINALES

PRIMERA. Entrada en vigor.

Este Reglamento entrará en vigor a los veinte días, contados a partir del siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

SEGUNDA. Disposición derogatoria.

Quedan derogados los Reglamentos de Servicios, Policía y Régimen vigentes en los puertos de interés general del Estado aprobados con anterioridad a esta norma, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a su contenido.

TERCERA.- Ordenanzas Portuarias.

- 1.- Las Autoridades Portuarias aprobarán, en su caso, de acuerdo con el modelo que recoge el anexo, las Ordenanzas Portuarias aplicables a los puertos a su cargo.
- 2.- En el caso de que en los puertos se hayan desarrollado regulaciones específicas sobre servicios u operaciones portuarias, éstas formarán parte de las Ordenanzas Portuarias, siempre que no se opongan a las disposiciones del presente Reglamento y Ordenanzas Portuarias de desarrollo.

ANEXO II

EXTRACTO DE LAS ENMIENDAS PROPUESTAS POR UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES AL BORRADOR DEL REGLAMENTO DE EXPLOTACIÓN Y POLICÍA DE LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL (2011).²⁸⁷

Artículo 3.- OBJETO:

Es objeto de este Reglamento la regulación de las siguientes materias:

- a) La ordenación y funcionamiento de las operaciones y servicios prestados por las Autoridades Portuarias.
- b) La policía en el Dominio Público Portuario y la zona de servicio de los Puertos.
- c) La identificación de personas, vigilancia, control, inspección y seguridad de los servicios prestados y actividades desarrolladas por personas físicas o jurídicas diferentes de las Autoridades Portuarias, de acuerdo con el Capítulo XV (Art. 90) de este borrador.

Artículo 4.- ÁMBITO DE APLICACIÓN:

1.- El presente Reglamento será de aplicación en el siguiente ámbito:

- a) Dominio Público Portuario y Zona de servicio de los puertos de Interés General del Estado.
- b) Los terrenos, la lámina de agua, obras e instalaciones fijas de ayuda a la navegación marítima, que estén afectadas a las Autoridades Portuarias para esta finalidad.
- c) La zona geográfica asignada a las Autoridades Portuarias para la prestación del servicio de señalización marítima, a los solos efectos de ejercer las funciones que les asigna el artículo 85 de la Ley 48/2003, modificada por la Ley 33/2010.
- d) Las infraestructuras ferroviarias de acceso a los puertos de interés general, que se asignen a las Autoridades Portuarias de acuerdo con la legislación del sector ferroviario y los acuerdos, o

²⁸⁷ Se recogen solamente los artículos considerados como relevantes para el objeto de estudio.

Convenios de Conexión, establecidos con el Administrador de Infraestructura Ferroviaria (ADIF).

2.- Están sujetas a este reglamento todas las personas físicas o jurídicas que desarrollen actividades, presten servicios o se hallen, aunque sea circunstancialmente, en el ámbito señalado en el apartado anterior y los buques, vehículos, maquinaria, instalaciones, materiales y mercancías que se encuentren, aunque sea circunstancialmente, en dicho ámbito.

3.- Respecto al buque extranjero le será de aplicación este Reglamento con las limitaciones del Derecho Internacional vigente.

Artículo 6.- SERVICIO DE POLICÍA PORTUARIA (nuevo):

1.- Las funciones de Policía Especial enunciadas en el Artículo 4.1 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de Febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, atribuidas a la Autoridad Portuaria por la Ley de Puertos del Estado y de la marina Mercante corresponden a su Consejo de Administración.

2.- La Policía Portuaria ejercerá las funciones que tiene atribuidas en cuanto a identificación de personas, vigilancia, inspección, control, supervisión y seguridad e intervendrá en los Servicios y operaciones portuarias que en Gestión Directa tienen encomendadas las Autoridades Portuarias dentro del Dominio Público portuario y forman parte del presente Reglamento.

3.- Dichas funciones serán ejercidas en la forma que se determine en este Reglamento de Explotación y Policía, por el personal de la Autoridad Portuaria, debidamente cualificado y adscrito al Servicio de Policía, a cuyo efecto estará investido por el Delegado de Gobierno y por lo tanto tendrá la consideración de Agente de la Autoridad en el ejercicio de las potestades públicas recogidas en la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, sin perjuicio de colaborar siempre con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

4.- Los Consejos de Administración de cada Organismo Público nombrarán Agentes de la Autoridad al personal adscrito al Servicio de Policía Portuaria para una mayor seguridad frente a terceros en el desempeño de las potestades públicas que se le atribuyen en la Ley 48/2003 modificada por la Ley 33/2010, dicho nombramiento se publicará en el BOP correspondiente en función de los artículos 1, 3 y 4 de este Reglamento.

Dichos Agentes tendrán como misión, además de las funciones establecidas en el artículo siguiente, las de poner en conocimiento de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes o

de la Autoridad Judicial, según proceda, de todos aquellos delitos o faltas de los que tuvieran conocimiento en el ejercicio de sus funciones cuando estos se hayan cometido dentro de la zona de Dominio Público Portuario, para lo cual, será preciso que realicen las diligencias necesarias para cada supuesto. (Basado en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en el Título VI, Capítulo II, Artículos 490-493).

5.- Se creará un Comité de la Policía Portuaria a nivel estatal para consensuar criterios en materia de nuevas funciones, formación, protocolos de actuación y medios.

Artículo 7.- FUNCIONES DE LA POLICÍA PORTUARIA (Responsable, Jefe de Servicio, Jefe de Equipo, Policía Portuario y Auxiliar):

A. Colaborar en la planificación, coordinar, organizar y controlar en materia de Identificación de personas, Vigilancia, Control, Inspección y Seguridad de empleados, usuarios, edificaciones, mercancías, vehículos e instalaciones.

Las tareas asignadas son las siguientes:

- Vigilancia, Control, Inspección, Seguridad y supervisión de edificaciones, instalaciones, obras portuarias que se encuentren dentro del Dominio Público Portuario.
- Identificación, control de entrada y salida de personas y vehículos en la zona de servicio del puerto, comprobando la existencia de autorización de acceso o en su caso extendiendo la autorización a los usuarios esporádicos, cuando ello proceda e impedir el acceso u ordenar la salida de la zona de Servicio del Puerto a las personas que no tengan autorización para entrar en la misma de acuerdo con los criterios de este reglamento.
- Vigilancia General y Fiscalización de las mercancías en la zona de servicio no concesionada.
- Vigilancia, control y seguridad del buen estado de las infraestructuras del Dominio Público portuario, así como la recepción de avisos de averías en las mismas, e inspección de los daños causados por terceros.
- Delimitar y señalizar zonas peligrosas de acuerdo con las instrucciones que a estos efectos reciban.
- Denunciar, comprobar y acreditar la comisión de infracciones dentro del Dominio Público Portuario a través de los medios recogidos en este reglamento.

- Las funciones que se deriven del Plan de Protección que se redacte de acuerdo con la normativa vigente.

B. Colaborar en la planificación, coordinar, organizar y ejercer el control en materia de Vigilancia, Seguridad y Supervisión de operaciones portuarias y Dominio Público.

En aplicación del Art. 57 b) de la Ley 48/2003 modificada por la Ley 33/2010 que atribuye a la Autoridad Portuaria: “el servicio de coordinación y control de la operaciones asociadas a los Servicios Portuarios, comerciales y otras actividades”.

Las tareas asignadas son las siguientes:

- Control y verificación del cumplimiento de las condiciones establecidas para las concesiones y autorizaciones otorgadas en el dominio público.
- Medición de espacios destinados a almacenar mercancías y vehículos, no sujetos a autorizaciones o concesiones.
- Control y fiscalización de operaciones marítimas y terrestres sin perjuicio de las que correspondan a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- Remoción de mercancías y vehículos por necesidades de la explotación del puerto.
- Control e inspección del desarrollo de operaciones marítimas, terrestres y ferroviarias.
- Control del funcionamiento de la señalización marítima de la zona geográfica y/o zona de Servicio asignada a la Autoridad Portuaria.
- Vigilancia, Control y seguridad de los buques atracados, dentro de su función general de vigilancia del dominio público portuario, sin exceder las competencias de la Autoridad Portuaria y sin perjuicio del control que pueda realizar el personal de a bordo u otras Administraciones.
- Vigilancia, control y seguridad de las operaciones de atraque, desatraque y enmiendas conforme a las autorizaciones otorgadas.
- Vigilancia, control y supervisión de las operaciones de carga, descarga y terrestres para que se realicen conforme a reglamentos, ordenanzas, pliegos, licencias, autorizaciones y procedimientos establecidos y en las condiciones óptimas para la explotación portuaria.
- Participación en la tramitación de expedientes incoados como consecuencia de supuestas prácticas restrictivas de la competencia.
- Controlar y generar, en su caso, la documentación administrativa necesaria para la explotación portuaria.

- Realizar las actuaciones que permitan a la Autoridad Portuaria liquidar las tasas portuarias, incluyendo en su caso la inspección de las mercancías, así como las precisas para la facturación de las tarifas que correspondan por los servicios que presten las Autoridades Portuarias en régimen de concurrencia en los términos previstos por la legislación aplicable; para ello la Policía Portuaria dispondrá de unos formularios tipo ver ANEXO XX

C. Colaborar en la Planificación, Coordinar, Organizar y controlar en materia de Mercancías peligrosas (RD 145/1989, RD 1254/1999 modificado por el RD 948/2005.

Las tareas asignadas son las siguientes:

- Vigilancia, control e intervención en la admisión, permanencia, almacenamiento y circulación de mercancías peligrosas en la zona marítimo - terrestre del Dominio Público Portuario, de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 145/1989, de 20 de enero, que aprueba el Reglamento de admisión, manipulación y almacenamiento de mercancías peligrosas y demás normas aplicables.
- Control de riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, de conformidad con lo dispuesto en el RD 1254/1999, modificado por el RD 948/2005.
- Protección civil para el control y planificación ante el riesgo de accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

D. Colaborar en la planificación, coordinar organizar y controlar la seguridad de personas y equipajes

Las tareas asignadas son las siguientes:

- Control y vigilancia de la entrada y circulación de personas y vehículos en la zona portuaria así como su seguridad, comprobando la existencia de autorizaciones de acceso.
- Colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el control de personas y equipajes, controlando el acceso a las estaciones marítimas y las operaciones que se realizan en las mismas, velando por el correcto desarrollo de las operaciones de embarque y desembarque de pasajeros y equipajes, y cooperando en la inspección mediante arcos detectores de metales y aparatos radioscópicos.

- Las funciones que vengan reflejadas en el Plan de Protección que se elabore en las distintas Autoridades Portuarias de acuerdo con la normativa vigente.
- Las funciones que vengan reflejadas en el Plan de Protección Exterior que se elabore en las distintas Autoridades Portuarias y las distintas Autoridades competentes de acuerdo con la normativa vigente.

E. Colaborar en la planificación, coordinar en materia de Ordenación, regulación y control de tráfico de vehículos y ferroviario en el Dominio Público portuario.

Las tareas asignadas son las siguientes, en virtud del Artículo 2, del RDL 339/1990 de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial, el cual incluye dentro de su ámbito de aplicación a las vías y terrenos que sin tener la consideración de públicas sean de uso común y utilizadas por una colectividad indeterminada de usuarios. En éste sentido, se considera dentro de éste ámbito el Dominio Público Portuario:

- Ordenación, regulación y control del tráfico de vehículos dentro del Dominio Público Portuario de acuerdo con las normas sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y otras normas específicas recogidas en las ordenanzas del Puerto.
- Control del estacionamiento de vehículos en las zonas de dominio público no concesionadas del área de acceso restringido de la zona de servicio.
- Control de la seguridad del tráfico portuario y del transporte en el Dominio Público Portuario.
- Denuncia de infracciones de tráfico por vehículos en el Dominio Público portuario.
- Elaboración de atestados en casos de accidentes o siniestros de vehículos dentro del Dominio Público Portuario.
- Control y gestión del mantenimiento de la señalización de las vías de servicio del puerto, integradas en el dominio público portuario, a efectos de la debida utilización del mismo por los vehículos.
- Realizar escoltas de convoyes especiales, maquinaria pesada y transportes que así lo soliciten, a su vez que se realizará el acompañamiento de autoridades dentro del Dominio Público portuario.
- Remoción de vehículos mal estacionados, abandonados o inmovilizados.

- Las demás funciones que se pudieran llevar a cabo por los acuerdos o convenios que se realicen con otras administraciones, las cuales requerirán el informe previo vinculante del Comité de Policía Portuaria Estatal.
- Control, supervisión, regulación y seguridad del tráfico ferroviario dentro del Dominio Portuario, por las atribuciones que en cuanto a seguridad e infraestructuras ferroviarias tienen la Autoridades Portuarias (RD 810/2007 y Ley 37/2003).
- Control de pesaje, control de Tarjeta de Transporte, control de Seguro Obligatorio, atestados, partes de accidentes, delitos contra la seguridad del tráfico, controles de alcoholemia, y demás infracciones que se cometan en relación con la la Ley 29/2003 sobre mercado del transporte por carretera, Reglamento General de vehículos y Ley de Tráfico y Seguridad Vial, siendo la Policía Portuaria la encargada de denunciar las infracciones que a tales efectos se cometan.
- Las funciones que se les pudieran asignar en los Convenios interadministrativos de cooperación con las Administraciones Locales.

F. Colaborar en la planificación, coordinar, organizar, vigilar y controlar los espacios de agua incluidos en las zonas de servicio de los puertos.

- Ordenación, coordinación y control del tráfico marítimo portuario dentro de las aguas adscritas a la Autoridad Portuaria tal y como se indica en el Art. 58 de la Ley 48/2003 y su modificación Ley 33/2010.
- Vigilancia y control de buques atribuidos a las Autoridades Portuarias por la normativa de protección de buques e instalaciones portuarias.
- Escolta de buques de pasajeros y mercancías peligrosas en las maniobras de entrada y salida de las zonas de agua de Servicio de los Puertos.
- Control del estado óptimo de los muelles, sus defensas, señales marítimas o balizamiento provisional dentro de las zonas de agua de servicio de los puertos.
- Intervención en caso de accidente marítimo, colaborando con los servicios de emergencia.
- Vigilancia y control de las actividades pesqueras dentro de las zonas de agua de los puertos y cumplimiento de la normativa pesquera dentro de las Lonjas.
- Denuncia de infracciones de buques y embarcaciones no autorizadas, dentro de las zonas de agua de servicio en los puertos.

- Control, en las dársenas deportivas no concesionadas destinadas a embarcaciones de recreo, de los atraques y demás hechos relevantes a efectos de seguridad y de la aplicación de las tarifas portuarias.
- Remolque de embarcaciones de recreo u objetos flotantes que puedan causar riesgo a la navegación.

G. Colaborar en la Planificación, Coordinar, Organizar y controlar en materia de Emergencias (protección civil). (Art. 57 y 132.3 de la Ley 48/2003 y su modificación Ley 33/2010).

En aplicación de los artículos 57 y 132.3 de la Ley 48/2003 y su modificación Ley 33/2010, que atribuyen a la Autoridad Portuaria competencias en materia de prevención y control de emergencias en los términos establecidos en la normativa sobre Protección Civil, así como la elaboración de un Plan de emergencia interior del puerto, que formará parte de las Ordenanzas del Puerto.

Las tareas asignadas son las siguientes:

- Asistencia sanitaria en primeros auxilios.
- Controlar y coordinar asistir y/o agilizar la evacuación de personas que se encuentren en la zona de servicio de los puertos.
- Asistencia en accidentes de circulación y laborales y coordinar las actividades de auxilio.
- Participación en la prevención y control de emergencias de acuerdo con la normativa y en colaboración con las Administraciones competentes en protección civil, prevención y extinción de incendios, salvamento y lucha contra la contaminación.
- Realización de todas las tareas que les sean asignadas en el Plan de emergencia interior y Plan de Emergencia Exterior en zonas portuarias.
- Vigilancia y control del cumplimiento de la Ley 31/1995 modificada por la 54/2003 de Prevención de Riesgos Laborales dentro del dominio público portuario.
- Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia, conforme al RD 393/2007.

H. Colaborar en la Planificación, Coordinar, Organizar y controlar en materia de Seguridad de Contenedores.

En aplicación del Convenio CSC (Convenio Internacional de Contenedores), y el RD 2319/2004 de 17 de Diciembre por el que se establecen las normas de seguridad de contenedores de conformidad con el CSC.

Entre otras las tareas serán:

- Control de precintos.
- Control de la placa de aprobación CSC.
- Control de defectos en los contenedores.

I. Colaborar en la Planificación, Coordinar, Organizar y controlar en materia de Código PBIP.

En aplicación del artículo 132.3 de la Ley 48/2003 y su modificación Ley 33/2010 y el RD 1617/2007 para la mejora en la Protección en los Puertos y el Transporte Marítimo que encomiendan a las Autoridades Portuarias la elaboración, previo informe favorable del Ministerio del Interior, de un Plan de Protección para la protección de buques, pasajeros, mercancías en las áreas portuarias incluida la lámina de mar, fondeaderos etc. contra actos antisociales y terroristas.

Las tareas asignadas serán las que les reconozca el Plan de Protección, como personal con tareas específicas de protección dentro de las facultades propias y de las potestades públicas de la Policía Portuaria y en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Entre otras las tareas serán:

- Acceso Controlado.
- Control de documentos, equipajes y cargas.
- Notificación de incidentes de protección.
- Tratamiento de situaciones de circunstancias sospechosas en lo relativo a la carga, equipajes, provisiones, o personas.
- Incidentes de violación de la protección del puerto.

J. Colaborar en la Planificación, Coordinar, Organizar y controlar en materia de Salud laboral.

En aplicación del artículo 132 de la Ley 48/2003 y su modifica, que atribuye a las Autoridades Portuarias el control del cumplimiento de las obligaciones de coordinación de operaciones establecidas en el artículo 24 de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales.

Las tareas asignadas son las siguientes:

- Asistir en los accidentes laborales y coordinar las actividades de auxilio.
- Controlar el cumplimiento de los procedimientos aprobados para la coordinación de actividades por los usuarios del puerto.

K. Colaborar en la Planificación, Coordinar, Organizar y controlar en materia de Medio Ambiente.

Las tareas serán las siguientes:

- Realización de toma de muestras del aire, del agua, de las mercancías y de las instalaciones para comprobar las condiciones en que se realizan las operaciones portuarias, a fin de garantizar la no generación de molestias o inmisiones/emisiones que pudieran afectar a otros usuarios, mercancías o áreas limítrofes.
- Control del correcto desarrollo de la operativa desde el punto de vista ambiental, verificando el cumplimiento de los requisitos de buenas prácticas establecidos por la Autoridad Portuaria en normas, ordenanzas, instrucciones, códigos de conducta o guías de buenas prácticas ambientales.
- Las funciones que se les asignen en el control del cumplimiento de los procedimientos aprobados para la coordinación de actividades que corresponden a las AA.PP de acuerdo a lo establecido en la Ley 33/2010.
- Control y denuncia de vertidos y depósitos de agentes contaminantes en las zonas de Dominio Público Portuario.
- Control, Supervisión y denuncia de ruidos en materia de Contaminación Acústica.

Artículo 8.- CATEGORÍAS DE LA POLICÍA PORTUARIA (nuevo):

A) Responsable de policía portuaria:

Misión:

Colaborar en la planificación del servicio de Policía Portuaria, así como organizar y coordinar su prestación velando por el cumplimiento de la legalidad dentro del Dominio Público portuario.

Funciones principales:

- Colaborar en la planificación, coordinar y organizar en materia de Identificación de personas, Vigilancia, Control, Inspección y Seguridad de empleados, usuarios, edificaciones, mercancías, vehículos e instalaciones.

- Colaborar en la planificación, coordinar y organizar en materia de Vigilancia, Seguridad y Supervisión de operaciones portuarias y Dominio Público.
- Colaborar en la Planificación, Coordinar y Organizar en materia de Mercancías peligrosas (RD 145/1989, RD 1254/1999 modificado por el RD 948/2005).
- Colaborar en la planificación, coordinar y organizar la seguridad de personas y equipajes.
- Colaborar en la planificación, coordinar y organizar en materia de Ordenación, regulación y control de tráfico de vehículos y ferroviario en el Dominio Público portuario.
- Colaborar en la planificación, coordinar y organizar la vigilancia de los espacios de agua incluidos en las zonas de servicio de los puertos.
- Colaborar en la Planificación, Coordinar, Organizar, en materia de Emergencias (protección civil). (Art. 57 y 132.3 de la Ley 48/2003 y su modificación Ley 33/2010).
- Colaborar en la Planificación, Coordinar y Organizar y controlar en materia de Seguridad de Contenedores.
- Colaborar en la Planificación, Coordinar y Organizar en materia de Código PBIP.
- Colaborar en la Planificación, Coordinar y Organizar en materia de Salud laboral.
- Colaborar en la Planificación, Coordinar y Organizar en materia de Medio Ambiente.
- Colaborar en la planificación del servicio de Policía portuaria.
- Coordinar y organizar el servicio de policía portuaria asignando los puestos para cada persona (control de accesos, muelle, lonja, estación marítima, etc.).
- Coordinar y organizar los accesos a la zona portuaria y sus instalaciones y las actividades tendentes a garantizar la seguridad de los empleados, usuarios, pasajeros y mercancías depositadas en ella, colaborando con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Administración de Justicia.
- Coordinar y organizar las actividades relacionadas con la apertura, cierre, custodia y vigilancia de instalaciones.
- Coordinar y organizar las actividades relacionadas con la seguridad vial y del transporte en el Dominio Público Portuario y en la zona de servicio del Puerto.
- Coordinar y organizar las actividades tendentes al control y fiscalización de las operaciones y servicios marítimo-terrestres así como la prestación de servicios auxiliares a estos.
- Coordinar y organizar las actividades tendentes a garantizar el cumplimiento de los Reglamentos de la Entidad.

- Coordinar y organizar la documentación administrativa necesaria para la explotación portuaria.
- Velar por el cumplimiento de las políticas de seguridad, protección de datos, calidad y medioambiente establecidas en el ámbito de su ocupación.
- Velar por la buena gestión en materia de documentación administrativa derivada de la actividad, así como los censos de usuarios y los permisos de entrada de vehículos al puerto.
- Elaborar informes, estudios, proyectos y presupuestos relacionados con su actividad y gestionar la documentación administrativa derivada de la misma.
- Apoyar a los distintos departamentos en las actividades relacionadas con el contenido de sus funciones.
- Gestionar los recursos materiales y humanos asignados, utilizando todos los medios puestos a su disposición para el desempeño de sus funciones.

B) Jefe de servicio de policía portuaria:

Misión:

Coordinar y organizar el Servicio de Policía Portuaria en su turno y/o zona geográfica, velando por el cumplimiento de la legalidad dentro del Dominio Público portuario.

Funciones principales:

- Coordinar y organizar en materia de Identificación de personas, Vigilancia, Control, Inspección y Seguridad de empleados, usuarios, edificaciones, mercancías, vehículos e instalaciones.
- Coordinar y organiza en materia de Vigilancia, Seguridad y Supervisión de operaciones portuarias y Dominio Público.
- Coordinar y Organizar en materia de Mercancías peligrosas (RD 145/1989, RD 1254/1999 modificado por el RD 948/2005.
- Coordinar y organizar la seguridad de personas y equipajes.
- Coordinar y Organizar en materia de Ordenación, regulación y control de tráfico de vehículos y ferroviario en el Dominio Público Portuario.
- Coordinar y organizar la vigilancia de los espacios de agua incluidos en las zonas de servicio de los puertos.

- Coordinar y organizar en materia de Emergencias (protección civil). (Art. 57 y 132.3 de la Ley 48/2003 y su modificación Ley 33/2010).
- Coordinar y Organizar en materia de Seguridad de Contenedores.
- Coordinar y organizar en materia de Código PBIP.
- Coordinar y organizar en materia de Salud laboral.
- Coordinar y organizar en materia de Medio Ambiente.
- Coordinar y organizar el servicio de policía portuaria en su turno y/o zona geográfica, asignando los puestos para cada persona (control de accesos, muelle, lonja, estación marítima, etc.).
- Coordinar y organizar en su turno y/o zona geográfica los accesos a la zona portuaria y sus instalaciones y las actividades tendentes a garantizar la seguridad de los empleados, usuarios, pasajeros y mercancías depositadas en ella, colaborando con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Administración de Justicia.
- Coordinar y organizar en su turno y/o zona geográfica las actividades relacionadas con la apertura, cierre, custodia y vigilancia de instalaciones.
- Coordinar y organizar en su turno y/o zona geográfica las actividades relacionadas con la seguridad vial y del transporte en el Dominio Público Portuario y en la zona de servicio del Puerto.
- Coordinar y organizar en su turno y/o zona geográfica las actividades tendentes al control y fiscalización de las operaciones y servicios marítimo-terrestres así como la prestación de servicios auxiliares a estos.
- Coordinar y organizar en su turno y/o zona geográfica las actividades tendentes a garantizar el cumplimiento de los Reglamentos de la Entidad.
- Coordinar y organizar en su turno y/o zona geográfica la documentación administrativa necesaria para la explotación portuaria.
- Velar por el cumplimiento de las políticas de seguridad, protección de datos, calidad y medioambiente, establecidas en el ámbito de su ocupación.
- Coordinar y Gestionar la documentación administrativa derivada de la actividad, así como los censos de usuarios y los permisos de entrada de vehículos al puerto.
- Elaborar informes, estudios y proyectos relacionados con su actividad y gestionar la documentación administrativa derivada de la misma.
- Apoyar a los distintos departamentos en las actividades relacionadas con el contenido de sus funciones.

- Gestionar los recursos materiales y humanos asignados, utilizando todos los medios puestos a su disposición para el desempeño de sus funciones.

C) Jefe de equipo de policía portuaria:

Misión:

Colaborar en la coordinación del servicio de policía portuaria en su turno y /o zona geográfica, coordinar un equipo de Policías Portuarios así como realizar el control y vigilancia de la zona de servicio de la Entidad y de las operaciones marítimas y terrestres relacionadas con el tráfico portuario conforme a la normativa vigente y en condiciones de eficacia, eficiencia y seguridad.

Funciones principales:

- Coordinar y controlar en materia de Identificación de personas, Vigilancia, Control, Inspección y Seguridad de empleados, usuarios, edificaciones, mercancías, vehículos e instalaciones.
- Coordinar y controlar en materia de Vigilancia, Seguridad y Supervisión de operaciones portuarias y Dominio Público.
- Coordinar y controlar en materia de Mercancías peligrosas (RD 145/1989, RD 1254/1999 modificado por el RD 948/2005).
- Coordinar y controlar la seguridad de personas y equipajes.
- Coordinar Ordenar, regular y controlar el de tráfico de vehículos y ferroviario en el Dominio Público portuario.
- Coordinar, vigilar y controlar los espacios de agua incluidos en las zonas de servicio de los puertos.
- Coordinar y controlar en materia de Emergencias (protección civil). (Art. 57 y 132.3 de la Ley 48/2003 y su modificación Ley 33/2010).
- Coordinar y controlar en materia de Seguridad de Contenedores.
- Coordinar y controlar en materia de Código PBIP.
- Coordinar y controlar en materia de Salud laboral.
- Coordinar y controlar en materia de Medio Ambiente.
- Colaborar en la coordinación del servicio de policía portuario, apoyando a su responsable en las labores de organización del turno y/o zona geográfica, así como coordinar un equipo de Policías Portuarias.

- Controlar los accesos a la zona portuaria y sus instalaciones y velar por la seguridad de los empleados, usuarios, pasajeros y mercancías depositadas en ella, colaborando con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Administración de Justicia.
- Realizar las actividades relacionadas con la apertura, cierre, custodia y vigilancia de instalaciones.
- Controlar la seguridad vial y del transporte en el Dominio Público Portuario y en la zona de servicio del Puerto.
- Controlar y fiscalizar las operaciones y servicios marítimo-terrestres así como realizar los servicios auxiliares y manejo de la maquinaria o equipos que se asigne al servicio.
- Controlar el cumplimiento de los Reglamentos de la Entidad.
- Controlar y generar, en su caso, la documentación administrativa necesaria para la explotación portuaria.
- Velar por el cumplimiento de las políticas de seguridad, protección de datos, calidad y medioambiente establecidas en el ámbito de su ocupación.
- Controlar y Gestionar la documentación administrativa derivada de la actividad, así como los censos de usuarios y los permisos de entrada de vehículos al puerto.
- Apoyar a los distintos departamentos en las actividades relacionadas con el contenido de sus funciones.
- Gestionar los recursos humanos y materiales asignados, utilizando todos los medios puestos a su disposición para el desempeño de sus funciones.

D) Policía portuario:

Misión:

Realizar el control y vigilancia de la zona de servicio de la Entidad y de las operaciones marítimas y terrestres relacionadas con el tráfico portuario conforme a la normativa vigente y en condiciones de eficacia, eficiencia y seguridad.

Funciones principales:

- Controlar en materia de Identificación de personas, Vigilancia, Inspección y Seguridad de empleados, usuarios, edificaciones, mercancías, vehículos e instalaciones.
- Ejercer el control en materia de Vigilancia, Seguridad y Supervisión de operaciones portuarias y Dominio Público.

- Controlar en materia de Mercancías peligrosas (RD 145/1989, RD 1254/1999 modificado por el RD 948/2005).
- Controlar la seguridad de personas y equipajes.
- Ordenar, regular y controlar el de tráfico de vehículos y ferroviario en el Dominio Público portuario.
- Vigilar y controlar los espacios de agua incluidos en las zonas de servicio de los puertos.
- Controlar en materia de Emergencias (protección civil). (Art. 57 y 132.3 de la Ley 48/2003 y su modificación Ley 33/2010).
- Ejercer el control en materia de Seguridad de Contenedores.
- Ejercer el control en materia del Código PBIP.
- Ejercer el control en materia de Salud Laboral.
- Ejercer el control en materia de Medio Ambiente.
- Controlar los accesos a la zona portuaria y sus instalaciones y velar, en las mismas, por la seguridad de los empleados, usuarios, pasajeros y mercancías.
- Realizar las actividades relacionadas con la apertura, cierre, custodia y vigilancia de instalaciones.
- Controlar la seguridad vial y del transporte en el Dominio Público Portuario y en la zona de servicio del Puerto.
- Controlar y fiscalizar las operaciones y servicios marítimo-terrestres así como realizar los servicios auxiliares y manejo de la maquinaria o equipos que se asigne al servicio.
- Controlar el cumplimiento de los Reglamentos de la Entidad.
- Controlar y generar, en su caso, la documentación administrativa necesaria para la explotación portuaria.
- Velar por el cumplimiento de las políticas de seguridad, protección de datos, calidad y medioambiente, establecidas en el ámbito de su ocupación.
- Gestionar la documentación administrativa derivada de la actividad, así como los censos de usuarios y los permisos de entrada de vehículos al puerto.
- Apoyar a los distintos departamentos en las actividades relacionadas con el contenido de sus funciones.
- Gestionar los recursos materiales asignados, utilizando todos los medios puestos a su disposición para el desempeño de sus funciones.

E) Policía portuario auxiliar y/o eventual:

Misión y funciones: (Acta comisión Estatal de Gestión por Competencias 23-11-2005 GIII-BII-N7):

- Realizar el control de accesos a la zona portuaria y sus instalaciones, realizar las actividades relacionadas con la apertura, cierre, custodia y vigilancia de instalaciones.

Artículo 9.- FORMACIÓN DE LA POLICÍA PORTUARIA (nuevo):

Objetivos:

Adquirir los conocimientos necesarios para el óptimo desarrollo de su actividad profundizando en las distintas áreas y funciones de actuación de la Policía Portuaria.

Para ello se creará una Escuela o Centro de Formación Estatal para la Policía Portuaria en el cual se impartirá la siguiente formación:

Contenidos:

Módulo 1. Área Jurídica.

- 1. Vocabulario asociado con los asuntos jurídicos y conceptos generales sobre rangos y jerarquías normativas.*
- 2. Derecho Constitucional.*
- 3. Principios de Gestión Pública Administrativa.*
- 4. Derecho penal.*

Módulo 2. Área de Explotación portuaria.

- 1. Normativa específica.*
- 2. Descripción funcional de los actores implicados en la operativa portuaria.*
- 3. Las operaciones y servicios portuarios: tráfico de mercancías, pasajeros y buques.*
- 4. Gestión del dominio público portuario.*

Módulo 3. Área de Protección Portuaria.

- 1. Antecedentes sobre protección portuaria.*
- 2. Marco Normativo Internacional sobre protección portuaria.*

3. *Real Decreto 1617/2007, sobre la mejora de la protección portuaria.*

4. *Real Decreto 725/2004, sobre protección portuaria.*

5. *OPP, OPIP y personal de protección.*

6. *Actores implicados en la protección portuaria.*

7. *Funciones y Responsabilidades.*

Módulo 4. Área de Tráfico y seguridad vial.

1. *Ley de Tráfico, Seguridad Vial: Aspectos generales y legislación.*

2. *Atestados.*

3. *Transportes.*

4. *Introducción a informes por accidentes de tráfico.*

5. *Denuncias: R. General de vehículos, seguro obligatorio, delitos contra la seguridad del tráfico etc.*

6. *Control de pesaje.*

7. *Ley 25/2003 de mercado del transporte por carretera.*

Módulo 5. Área Policial.

1. *Atención al público.*

2. *Intervención Policial.*

3. *Tipos de Actuación y protocolos de actuación interna.*

4. *Actuación ante emergencias: evacuación policial.*

5. *Técnicas de defensa y protección personal. Uso de los medios de autoprotección y protección individual.*

Módulo 6. Área Psicosocial.

1. *Deontología.*

2. *Técnicas de intervención psicológica.*

3. Habilidades sociales.

4. Trabajo en equipo.

Módulo 7. Área de Prevención de riesgos laborales y seguridad industrial y medioambiental.

1. Prevención de riesgos laborales: Vocabulario asociado y conceptos básicos de legislación relativa al tema.

2. Seguridad Industrial: Vocabulario asociado, señales y símbolos y normativa contra incendios.

3. Mercancías Peligrosas.

4. Planes de Emergencia.

Módulo 8. Área de Primeros Auxilios.

1. Conceptos básicos.

2. Exploración de la víctima.

3. Soporte vital básico y Anatomía Básica.

4. Hemorragias, heridas, traumatismos 1 y 2, vendajes, quemaduras, electrocución, asfixia, picaduras y mordeduras, intoxicaciones etc.

Módulo 9. Formación para la obtención del título de Patrón de Embarcaciones de Recreo.

1. Formación para la obtención del título de la tarjeta de marino, (curso de formación básica).

2. Formación para la obtención del título de Patrón Portuario.

Módulo 10. Asistencia a juicios.

1. Comportamiento en un juicio.

2. Aspectos de la declaración.

Módulo 11. Formación contraincendios.

1. Los incendios en el medio portuario.

2. Comportamiento del fuego.

3. Equipos y medios para la extinción.

Módulo 12. Salvamento Marítimo.

Módulo 13. Formación en idiomas.

Reciclaje profesional. La Policía Portuaria, realizará cursos de reciclaje profesional en la Escuela o Centro de Formación Estatal de forma habitual y siempre que sea necesario, para adquirir los conocimientos necesarios en caso de que la normativa de los distintos módulos cambie y así siempre se pueda estar en óptimas condiciones para dar el Servicio.

Artículo 10.- MEDIOS PARA EJERCER LAS FUNCIONES DE POLICÍA PORTUARIA (cambia el nº de artículo):

1) Uniformidad:

- a. El uniforme reglamentario será único para todas las Autoridades Portuarias, y se diferenciará únicamente en los distintivos de rango de las distintas categorías profesionales de la Policía Portuaria.
- b. En las prendas del torso superior, en el reverso la denominación de “Policía Portuaria” con un formato normalizado, con escudo constitucional en lado izquierdo del anverso figurando la leyenda Policía Portuario y debajo el número de Agente de la Autoridad. Estas prendas contendrán elementos reflectantes y de alta visibilidad (35mm).
- c. En el brazo izquierdo portarán el escudo con el símbolo de la correspondiente Autoridad Portuaria.
- d. Portarán prenda para cubrir la cabeza con el escudo constitucional.
- e. Pantalón multifuncional.
- f. Calzado adecuado para el desempeño de sus funciones.
- g. Placa identificativa y carnet profesional en el que conste fotografía, escudo constitucional en el fondo, logotipo del Ministerio de Fomento escudo de la Autoridad Portuaria y número de Agente de la Autoridad.

2) Equipo unipersonal del policía portuario:

- a. Defensa de goma rígida, o extensible.

- b. Grilletes.
- c. Guantes anti corte.
- d. Espray de defensa
- e. Walkie Talkie, teléfono móvil,
- f. Linterna.
- g. Silbato.
- h. ResQme (herramienta que se utiliza en emergencias y sirve para cortar el cinturón de seguridad y romper la luna del vehículo.).
- i. Todos los medios de defensa necesarios para las funciones de seguridad pública, código PBIP de protección de buques, pasajeros y mercancías contra actos antisociales y terroristas que recoge el Art. 132.3 de la Ley 48/2003 modificado por la Ley 33/2010, cabiendo la posibilidad de portar arma de fuego, tal y como habilita el RD 137/1993, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Armas, en su Sección VI, "Licencias para el ejercicio de funciones de Custodia y Vigilancia.
- j. Cualquier otro medio necesario para el desempeño de la ocupación.

3) Medios de transporte:

a) Vehículos terrestres (automóviles/motos/quads/segway) dotados de:

- i). Señal luminosa V-1 vehículo prioritario aprobado por el Real Decreto 2822/1998, para lo cual la Policía Portuaria deberá de estar en la posesión del permiso BTP de circulación.
- ii). Rotulación exterior de alta visibilidad con denominación de Policía Portuaria con un formato normalizado, escudo constitucional visible de tamaño tipo y distintivo de la Autoridad Portuaria correspondiente.
- iii). Equipo de telecomunicaciones integrado.
- iv). Mampara de seguridad.
- v). Equipo de primeros auxilios con desfibrilador.
- vi). Extintores.

vii). Linternas.

viii). Conos de señalización.

ix). Salvavidas.

x). Equipo de respiración autónoma.

xi). Manta ignífuga.

xii). Cinta de señalización y acotación.

xiii). Prismáticos.

xiv). Rueda de medir.

xv). Cualquier otro medio necesario para el desempeño de la ocupación.

b) Embarcaciones para el control de las zonas de agua de la Autoridad Portuaria, dotadas de:

i). Señal Luminosa V-1.

ii). Rotulación exterior de alta visibilidad con denominación de Policía Portuaria, escudo constitucional y distintivo de la Autoridad Portuaria correspondiente.

iii). Equipo de telecomunicaciones integrado.

iv). Equipo y botiquín de primeros auxilios.

v). Extintores.

vi). Linternas.

vii). Prismáticos.

viii). Chalecos Salvavidas.

ix). Aro Salvavidas.

x). Bichero.

xi). Bengalas.

xii). Chalecos Auto inflables de uso individual.

xiii). GPS Plotter.

xiv). Radar.

xv). Cabos para remoción.